

R. 57.821

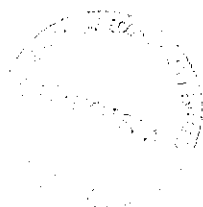
**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES**

---

T  
1809

**SEGURIDAD SOCIAL,  
POBREZA Y SECTOR INFORMAL  
EN AMÉRICA LATINA**



**TESIS DOCTORAL**

**JESÚS GARCÍA JIMÉNEZ**

**1999**

# **SEGURIDAD SOCIAL, POBREZA Y SECTOR INFORMAL EN AMÉRICA LATINA**



Tesis Doctoral

Presentada por: **Jesús García Jiménez**

Dirigida por: **Dña. Ana Vicente Merino**

Marzo de 1999

Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales  
Departamento de Economía Financiera y Contabilidad I  
Universidad Complutense de Madrid  
Somosaguas (Madrid)

**A mi madre, por regalarme  
el tiempo.**

**A mi padre, por haberme  
hecho libre.**

**Y a mi abuelo Julio.**

## ÍNDICE GENERAL

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	
<b>PARTE I      ORÍGENES HISTÓRICOS</b>	
Capítulo 1 - Orígenes teóricos y evolución histórica de la Seguridad Social en Europa	<b>2</b>
Capítulo 2 - Orígenes de la Previsión Social en América Latina	<b>37</b>
<b>PARTE II      POBREZA Y SECTOR INFORMAL</b>	
Capítulo 3 - La Pobreza	<b>51</b>
Capítulo 4 - Recursos Humanos	<b>99</b>
Capítulo 5 - Mercado de Trabajo y Sector Informal	<b>123</b>
<b>PARTE III      INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS</b>	
Capítulo 6 - Ingresos Públicos y Gasto Social. ¿Qué y cómo redistribuir?	<b>180</b>
<b>PARTE IV      SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA</b>	
Capítulo 7 - Seguridad Social, Pobreza y Sector Informal	<b>215</b>
Capítulo 8 - Las Reformas Previsionales en el marco de las reformas estructurales neoliberales	<b>242</b>
Capítulo 9 - Análisis de casos	<b>286</b>
<b>CONCLUSIONES</b>	<b>458</b>
<b>ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS</b>	<b>473</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA</b>	<b>477</b>



# **INTRODUCCIÓN**

## **INTRODUCCIÓN**

El trabajo de investigación que aquí se presenta parte de unos objetivos, en principio ambiciosos, de conocimiento de la realidad económica y social en que se desarrolla la vida de muchos millones de personas en América Latina y el Caribe, y de cómo, o en que sentido, el conjunto de las políticas sociales adoptadas por los diferentes Estados en cada momento puede incidir sobre la calidad de vida presente y las perspectivas de futuro de todos estos hombres y mujeres, la mayor parte de ellos ajenos a la comprensión completa de la Causas, Motivos y Objetivos que determinan el diseño de las diferentes políticas.

Cuando se habla de calidad de vida, parece ponerse de manifiesto tácitamente todos aquellos factores o elementos que contribuyen con su presencia, o determinan con su ausencia, la disposición, o el punto de partida, del hombre en su búsqueda de la felicidad; término éste filosófico o antropológico pero que necesariamente se apoya en elementos tan concretos como una adecuada alimentación en cantidad, calidad y variedad; la salud, con los niveles necesarios de prevención e irrenunciables de curación; una vivienda digna; mejoramiento de los niveles de educación, desde un doble punto de vista, como preparación y adecuación a los nuevos tiempos y como el conocimiento necesario para que las decisiones vitales puedan ser realmente libres; derecho a un trabajo digno, y a unos ingresos suficientes en todas las etapas de la vida; y, por último, una promesa de futuro para las próximas generaciones.

**La pobreza y la muy desigual distribución de la renta, constituyen, sin embargo, el problema fundamental al que se enfrenta el modelo de economía y sociedad imperante en la región, y al que se buscan soluciones desde el predominio de la democracia como sistema político después de muchos años de opresión y**

dictaduras.

La respuesta por parte del Estado ha de venir a partir de las ya mencionadas `políticas sociales`, saco conceptual donde se insertan medidas de diferente naturaleza en materia educativa, sanitaria, de transferencia de recursos, distributivas, y paliativas de situaciones de necesidad. Es, sin embargo, desde el ámbito de la denominada `**Seguridad Social**`, desde donde la perspectiva de un europeo pretende encontrar la mayor parte de las soluciones.

Llegamos así a la necesidad de establecer las relaciones existentes entre Seguridad Social y Pobreza en América Latina, y en la búsqueda de respuestas a los interrogantes derivados del estudio de la génesis y evolución de ambos conceptos, se ha de pasar necesariamente por la forma de organización del mercado de trabajo en la región y la importancia relativa del `**Sector Informal**`.

En este complicado contexto es en el que se han incorporado en los últimos años, y a partir de la experiencia chilena, importantes reformas en materia de seguridad social con la intención de cubrir las deficiencias de modelos precedentes y de dar soluciones a los nuevos tiempos en una Economía Mundial Globalizada.

Qué pueden esperar `los pobres` latinoamericanos de la nueva situación, saber si es una oportunidad de rediseño de políticas en pro de los más desfavorecidos o si por el contrario se corre el peligro de mantener el status quo y de ir aumentando las desigualdades; conocer si existen alternativas a las reformas planteadas, e intentar dar una aproximación lo más completa posible a esta realidad sin omitir ningún elemento esencial, pueden constituir los objetivos básicos del presente trabajo.

Este estudio puede dividirse en cuatro partes y nueve capítulos bien diferenciados.

La primera parte pretende dar unas pinceladas básicas a los orígenes históricos de la previsión social tanto desde un punto de vista teórico y doctrinal como práctico de desarrollo de las primeras leyes y modelos, y con un doble reflejo a ambos lados del atlántico.

Así, en el *capítulo 1*, la *Evolución Histórica del Estado Social*, fundamentalmente a partir de la segunda mitad del siglo XIX y haciendo hincapié en la decisiva importancia de las dos confrontaciones bélicas internacionales para la formulación de las competencias y responsabilidades de los Estados frente a sus ciudadanos, se haya escoltada previamente por una notas sobre los términos etimológicos empleados para definir la acción social del Estado y la base ideológica necesaria para que ésta se haga posible; y con posterioridad, por el apoyo y la crítica doctrinal al nuevo Modelo de Estado de Bienestar.

Inmediatamente después, *capítulo 2*, se da un breve repaso a los *orígenes de la Previsión Social en América Latina*, desde la mutualidad y el montepío hasta las primeras declaraciones continentales, para terminar explicando el papel fundamental desarrollado por los ‘grupos de presión’ en la configuración de los modelos de seguridad social imperantes durante la mayor parte de la segunda mitad de este siglo.

La segunda parte - **Pobreza y Sector Informal** -, comienza en el *capítulo 3*, con distintos enfoques filosóficos orientados a convertir la idea de la ‘igualdad entre los hombres’, en sus distintas facetas, en un objetivo a alcanzar, y en particular, en el ámbito económico, a la pobreza como el enemigo a combatir.

Aspectos metodológicos y conceptuales sobre la definición y cuantificación de *la pobreza* son tratados inmediatamente después, centrándose en las

aproximaciones metodológicas más empleadas en América Latina: las `líneas de pobreza´ o método del ingreso, y el método directo de los indicadores sociales, haciendo mención de la variedad e importancia relativa de éstos últimos.

Seguidamente se pasa a tratar el fenómeno de la Pobreza en América Latina, y de la incapacidad del mecanismo de mercado para resolver el problema de forma automática; se da una primera aproximación a las posibilidades de actuación tanto desde arriba, diseño de políticas, como desde abajo, organización popular y presión, teniendo en cuenta tanto aspectos cuantitativos como cualitativos para la caracterización del fenómeno.

La evolución y comportamiento de las magnitudes de pobreza e indigencia, y de los elementos que la determinan, durante las tres últimas décadas, ayudan a situarse con más concreción ante el problema, de carácter endémico éste y agudizado por la crisis de los años ochenta y las posteriores políticas de ajuste, sin obviar las consecuencias sociales que supone la ausencia de recursos suficientes para importantes mayorías.

La enunciación de los cuatro tipos de políticas básicos de lucha contra la pobreza nos indica el camino seguido en el desarrollo de este trabajo:

- Acciones a desarrollar en el campo de los recursos humanos.
- Políticas relacionadas directamente con el mercado de trabajo, y con el fomento de la productividad en el empleo como vía de acceso a ingresos suficientes.
- Acceso a servicios básicos - Gasto Social no previsional.

- Y, políticas de Seguridad Social, en la última parte.

En materia de *recursos humanos*, ya en el *capítulo 4*, se ha considerado necesario destacar, por un lado, la importancia de la inversión en educación y del consenso formal existente a este respecto en la región, si bien en ocasiones - y fundamentalmente por la crisis de los ochenta - los hechos no coincidieran con las declaraciones. Hay que hacer una salvedad, ya que la inversión en capital humano, entendido como `educación + salud`, tiene un espacio común entre el gasto social no previsional y la seguridad social, se tratará con más detenimiento cuando se pase al estudio de la acción del Estado en ambos terrenos.

Por otro lado, y en este mismo bloque, es imprescindible un mínimo contacto con la evolución demográfica desarrollada, y los importantes avances alcanzados al respecto en América Latina, ante la incidencia directa de las características demográficas de la población sobre el diseño y articulación de un sistema organizado de previsión social.

No obstante, en ocasiones parece que sólo este tipo de características son las que se trasladan directamente a los aspectos técnicos y normativos de un Modelo de Seguridad Social; por ello, a continuación, se pretende ampliar la visión al respecto con el estudio de la estructura y funcionamiento del *Mercado de Trabajo* en que se inserta cualquier tipo de política previsional, dando así entrada al *capítulo 5*, último de esta segunda parte.

En un primer momento se tratan las relaciones existentes entre mercado de trabajo, pobreza y distribución de la renta, a partir del estudio de las características más sobresalientes de mercado de trabajo latinoamericano, y de la composición de la fuerza de trabajo - entre sector público y sector

privado, en establecimientos en función del número de trabajadores<sup>1</sup>, cuentapropistas y servicio doméstico -; recogiendo la incidencia de la pobreza en cada una de estas subcategorías, y para zonas urbanas y rurales.

Respecto a las tasas de desempleo en la región, y en relación con el nivel de estudios de la población, éstas se ven necesariamente matizadas por la coexistencia de subempleo, precariedad laboral, y la importancia relativa del *Sector Informal*.

El estudio de la Informalidad lo comenzamos tratando dos problemas metodológicos esenciales: la necesidad de disponer de una definición operativa de sector informal, y del mecanismo de medición y cuantificación; sobre el primero de estos aspectos se intenta poner de manifiesto la complejidad y diversidad de definiciones y la evolución experimentada por éstas a través de los distintos trabajos realizados al respecto.

Ya en este apartado metodológico se hace ineludible la importancia relativa de este sector en el contexto latinoamericano y, por lo tanto, la necesidad de su estudio como fenómeno en la región, y de los diferentes puntos de vista respecto al papel que le toca jugar en la economía y la sociedad. Respecto a su causalidad tampoco existe homogeneidad doctrinal, sin embargo, en cuanto a la desprotección social y previsional de sus miembros no parece haber discusión.

Está claro que cualquier política a implementarse en materia de gasto social, en sentido amplio, no puede obviar este fenómeno, supondría dar la espalda a grandes sectores de la sociedad latinoamericana.

---

<sup>1</sup>Con más o menos de cinco trabajadores, es la clasificación comúnmente empleada.

El *capítulo 6* constituye la **tercera parte** de este trabajo dedicada a los **Ingresos y Gastos Públicos**, como posible mecanismo de actuación del Estado frente a la pobreza.

Los Ingresos y los Gastos Públicos forman las dos partes de una misma ecuación y, por lo tanto, pretender analizar el gasto público social sin atender a las disponibilidades de recursos y la estructura impositiva implicaría sesgar cualquier conclusión. Se hace así imprescindible estudiar el importante papel de los *Sistemas Tributarios* respecto a las políticas redistributivas como suministradores de los fondos necesarios para la atención de los servicios sociales y/o el sistema de seguridad social en su parte no contributiva; estos recursos públicos se han visto condicionados, y en ocasiones hipotecados, no ya solo por la estructura productiva y de mercado de cada país en concreto, sino también por circunstancias excepcionales que han afectado con mayor o menor intensidad a toda la región, como la crisis de la deuda externa, las fuertes presiones inflacionistas, o la inestabilidad económica generalizada. No obstante, desde mediados de la pasada década se han realizado importantes esfuerzos para adecuar los sistemas tributarios a los nuevos tiempos y demandas, no siempre priorizando, sin embargo, la equidad en la presión fiscal.

Dentro del Gasto Público, es objeto de nuestro interés el *Gasto Social*; empezando por los aspectos metodológicos y conceptuales básicos, para pasar a analizar el reciente comportamiento del gasto social en América Latina, primero globalmente considerado, y después descomponiéndolo en cuatro partidas fundamentales como son: educación, salud (gasto en capital humano), vivienda y seguridad social. Ofrece cada una de ellas, y para los distintos países, diferentes grados de progresividad, destacando, en cualquier caso, la regresividad de la seguridad social previa a las reformas



previsionales, poniéndose de manifiesto la pérdida de la potencialidad distributiva que ofrece un sistema público de seguridad social.

Una vez analizado el contexto socio-económico latinoamericano en aquellos aspectos relacionados con los objetivos marcados, y como no podía ser de otra manera, el planteamiento desarrollado lleva necesariamente a centrarse en la `Seguridad Social Latinoamericana´ propiamente dicha, constituyendo la última parte de este trabajo.

A su vez, esta **cuarta parte** se subdivide en tres capítulos:

\* En primer lugar, en el *capítulo 7*, se realiza un interesante estudio sobre la vinculación entre los tres conceptos básicos de esta tesis - *Seguridad Social, Pobreza y Sector Informal* -, en la búsqueda de posibilidades de mejoramiento de los niveles de protección de extensos sectores; así, se propone como ejercicio una `función de demanda de previsión social para el sector informal´ referido a una economía determinada, con el objetivo de poder llegar a incidir sobre la cobertura de aquellos que carecen de la misma, bien por falta de afiliación o por inconstancia en las aportaciones lo que les lleva a no conservar sus derechos; se hace por lo tanto necesario optar, por primera vez, por una definición operativa de Sector Informal entendido como `los no cubiertos´<sup>2</sup> por el Sistema de Seguridad Social de un país en un momento dado.

Para ir más allá, se propone también el tratamiento sistémico tomando como fenómeno `la pobreza en la informalidad´, dado que la probabilidad de ser informal y pobre es mayor que la de ser `formal´ y pobre; o lo que es lo mismo, la incidencia relativa de la pobreza dentro del sector informal es

---

<sup>2</sup>Excluidos los deciles de ingreso más altos.

mayor que en el formal, aunque el mercado formal de trabajo sea en ocasiones también reproductor de situaciones de escasez.

El análisis previo de aspectos tales como la salud, la educación, el mercado de trabajo o el desempleo, y sus relaciones, conforma la base de información necesaria sobre la que diseñar la lógica interna del fenómeno y su sistematización.

\* A continuación, en el *capítulo 8*, se trata el marco en el que se insertan las recientes reformas previsionales, en un doble sentido:

Por una parte, haciendo un breve resumen de la situación de la Seguridad Social previa a las reformas; caracterizada por carencias importantes respecto a cobertura y progresividad, agudizado por la crisis económica, el desempleo y la informalidad.

Por otro, describiendo los efectos de la globalización de la economía sobre el diseño de la política económica reciente en general, y sobre la Reforma de los Sistemas Previsionales en particular. En este primer acercamiento a las reformas de los últimos años surge la necesaria contraposición de los dos grandes regímenes de financiamiento de la seguridad social: el reparto y la capitalización, y sus respectivas contribuciones a la progresividad distributiva y al ahorro.

\* El *capítulo 9* lo constituye el análisis de los *nuevos modelos* más sobresalientes implementados en la región, y que, a partir del caso chileno como pionero en la introducción de aspectos privatizadores en esta nueva etapa de la previsión social, han incorporado variaciones o correctivos como acomodación a la realidad de cada país en concreto. Los países estudiados,

además de *Chile*, son: *Argentina, Perú, Colombia, Uruguay, México, Costa Rica, Bolivia y Brasil*<sup>3</sup>; y se ha pretendido mantener el mismo esquema básico de análisis:

Antecedentes.

El Nuevo Modelo:

- Vejez, Invalidez y Supervivencia;
- Salud (asistencia sanitaria, prestaciones económicas y maternidad);
- Contingencias laborales (accidentes de trabajo y enfermedad profesional);
- Desempleo; y
- Prestaciones Familiares.<sup>4</sup> Y dentro de cada riesgo: campo de aplicación, financiación, prestaciones y gestión.

La decisiva importancia de la reforma introducida en Chile por el D.L. 3500 de 1980 reside en haber servido de ejemplo para la implantación de cambios fundamentales en la organización de los sistemas previsionales de otros países de la región, además de ser el único caso que por los años transcurridos desde su entrada en vigor (en 1981) ofrece una experiencia considerable para hacer un análisis más completo.

Este es el motivo que lleva a prestar más atención al ejemplo chileno haciendo más extensa la parte dedicada al mismo que, en comparación con los demás casos, se ve ampliada por comentarios críticos sobre las consecuencias reales del nuevo ordenamiento sobre el ahorro y el mercado de capitales, la distribución, la sanidad, y la participación social; concluyendo

---

<sup>3</sup>Brasil mantiene el sistema de reparto, aunque esté valorando la posibilidad de aplicar alguna reforma importante; no obstante, su estudio obedece a la relevancia del país en el conjunto de la región.

<sup>4</sup>Excepto en los casos de Perú y México en los que el estudio se limita a los riesgos de IVM.

con lo que podrían ser hipotéticas recomendaciones de ajuste al modelo para incidir sobre los aspectos más sociales.

El describir o identificar en toda su extensión y profundidad las Reformas Previsionales llevadas a cabo en América Latina en los últimos años no es el objetivo perseguido, si bien se hace imprescindible un tratamiento analítico de la nueva realidad. El haberse producido más o menos simplificaciones en el análisis de los nuevos modelos previsionales responde a la necesidad de resumir los detalles siempre complejos de cada legislación en concreto, aun a pesar de producirse inexactitudes involuntarias que, en cualquier caso, no deben desviar la atención del objetivo trazado.

El capítulo se termina con un esquema básico de las características más destacables de los distintos modelos de previsión social estudiados, para los riesgos de invalidez, vejez y supervivencia (IVM), y de las posibles relaciones del sistema de seguridad social con la informalidad y la redistribución. Por lo que respecta a la informalidad, la voluntariedad u obligatoriedad en la afiliación de los trabajadores independientes, condiciona la relación existente o a existir entre este grupo de trabajadores y el sistema; los aspectos redistributivos mostrados se limitan a las garantías de pensiones mínimas, prestaciones no contributivas y prestaciones familiares, en su caso.

Por último, destacar el papel fundamental que han tenido para el desarrollo de este trabajo un conjunto de entrevistas y charlas con representantes de diferentes sectores sociales, entre los meses de junio y julio de 1997, en Buenos Aires y, fundamentalmente, en Santiago de Chile; sus opiniones y comentarios y la observación directa, siempre superficial en pocos días de viaje, del pueblo chileno de las barriadas del Gran Santiago, en uno de los países con mejores indicadores macroeconómicos de la región, han sido

esenciales para la predisposición hacia el estudio de la realidad latinoamericana, que aunque indiscutiblemente heterogénea por la variedad de países que la componen, tiene importantes características comunes desde un punto de vista cultural, político, social y de ordenación económica, todas ellas derivadas de una dura evolución histórica.

Vaya aquí mi agradecimiento por el tiempo dedicado, y sobre todo por el calor de sus palabras, a todos aquellos que me abrieron las puertas de sus despachos y las luces de sus conciencias.

Quiero agradecer también la disponibilidad y ayuda prestada siempre que se le ha requerido a Venancio Rodríguez de la OISS; la amabilidad y buen hacer de gente como él hacen posible el que trabajos como éste lleguen a buen puerto.

Es también ineludible mi agradecimiento por los ánimos prestados y por la ilusión compartida a María José Salinas, involucrada desde el principio en el destino de este estudio.

De igual forma mi reconocimiento por el apoyo demostrado a la Directora de esta Tesis **Dña. Ana Vicente Merino**, quien ha hecho gala de un estricto respeto por mis ideas y planteamientos desde un primer momento.

**PARTE I**

**ORÍGENES HISTÓRICOS**

## **PARTE I ORÍGENES HISTÓRICOS**

### **Página**

#### **CAPÍTULO 1 - ORÍGENES TEÓRICOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA**

<b>1</b>	<b>Estado del Bienestar; Estado Social, Seguridad Social</b>	
1.1	La puesta en práctica del principio solidario	<b>2</b>
1.2	La lógica de la Solidaridad	<b>6</b>
<b>2</b>	<b>Evolución Histórica del Estado Social en Europa</b>	
2.1	Desde la Edad Media a Bismarck	<b>11</b>
2.2	Período de entreguerras. La OIT	<b>15</b>
2.3	Del seguro social a la Seguridad Social. El informe Beveridge	<b>19</b>
2.4	1941 - 1970 - Declaración Universal de los Derechos Humanos	<b>25</b>
<b>3</b>	<b>Estado Social y Doctrina</b>	<b>28</b>

#### **CAPÍTULO 2 - ORÍGENES DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

<b>1</b>	<b>De la mutualidad, el cooperativismo y la beneficencia a las Declaraciones continentales</b>	<b>37</b>
<b>2</b>	<b>Historia reciente de la Seguridad Social en América Latina - Los grupos de presión</b>	<b>43</b>

## PARTE I      ORÍGENES HISTÓRICOS.

### CAPÍTULO 1 - ORÍGENES TEÓRICOS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EUROPA.

#### 1. Estado del Bienestar; Estado Social; Seguridad Social<sup>1</sup>.

##### *1.1 La puesta en práctica del principio solidario.*

<sup>2</sup>El concepto de *Estado de bienestar* o Welfare State, lo utilizó ya en Alemania a finales del siglo pasado Adolph Wagner<sup>3</sup> con un acento positivo; este concepto se utilizó con un sentido claramente negativo en la fase final de la República de Weimar por el gobierno Papen<sup>4</sup>

El concepto de Estado de bienestar no es un concepto preciso. Por eso fue incluso rechazado por Beveridge, quien quería sustituirlo por "social services states".

A favor de la utilización del concepto '*Estado Social*'<sup>5</sup> está el hecho de que es menos problemático que el concepto de Estado de bienestar. Evita tanto las referencias al bienestar paternalista de los Estados autoritarios que limitaban las

---

<sup>1</sup>Los distintos términos se utilizan en las diferentes partes del trabajo de acuerdo con los autores consultados, de forma que, en ningún momento, se van a aplicar de forma aleatoria.

<sup>2</sup>A. Ritter, Gerhard. '*El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*'. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Colección Ediciones de la Revista Trabajo, nº 31. Madrid, 1991.

<sup>3</sup>Socialista de cátedra y hacendista.

<sup>4</sup>"Los gobiernos de después de la guerra creyeron poder quitarles a los obreros y a los empresarios sus preocupaciones materiales en una gran medida mediante un socialismo de Estado en continuo ascenso. Intentaron convertir al Estado en una especie de Estado de bienestar y de esa manera debilitaron las fuerzas morales de la nación" (declaración del gobierno de von Papen de 4 de junio de 1.932).

<sup>5</sup>Puede ser etimológicamente menos preciso.



libertades civiles como los malentendidos que resultan de la distinción, usual en los Estados Unidos, entre "Welfare" y "Social Security", en donde "Welfare" significa la ayuda social para necesitados entendida como una necesidad no deseada y "Social Security" es el seguro social que descansa en sus propias cuotas, juzgado positivamente por la mayoría<sup>6</sup>.

Según parece fue *Simón Bolívar* el primero en utilizar el término "*seguridad social*" en un discurso ante el Congreso de Angostura, en 1.819, en el que señalaba que "...el sistema de gobierno más perfecto es aquél que produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política"<sup>7</sup>.

Desde que Franklin D. Roosevelt utilizó el concepto de seguridad social en un discurso del 30 de septiembre de 1.934 hasta 1.948, se convirtió doctrinalmente en uno de los derechos fundamentales del hombre.

El concepto de *Seguridad Social* se basaba en la idea, generada por la miseria masiva de la crisis económica mundial, de que la pobreza no era producida por un fracaso personal, sino por las circunstancias sociales y que, por lo tanto, tenía que ser combatida con medidas colectivas públicas. Parece que en la actualidad no está tan claro en el sentir colectivo norteamericano estos principios, dado el auge del

---

<sup>6</sup>Puede verse como un reflejo de lo entendido por Galbraith como "Cultura de la Satisfacción". Kenneth Galbraith, John - "La Cultura de la Satisfacción". Ed. Ariel Social Económica; Barcelona, 1992.

<sup>7</sup>Una vez consultado el discurso por el cual el 15 de febrero de 1.819 Simón Bolívar instala el congreso de Angostura, es elegido presidente de Venezuela, se puede concluir que no utiliza el término "seguridad social" en la concepción que actualmente tenemos; en cualquier caso existen opiniones enfrentadas a este respecto.

Trata el concepto de Seguridad Social como contraposición a la "Inseguridad Social", que en la situación de crisis en América Latina conviviendo con la pobreza puede volver a sus orígenes, es decir, la descubierta previsional para buena parte de la población puede dar lugar a situaciones de "Inseguridad Social" para todos.

individualismo y del principio 'a cada cual según su esfuerzo'; partiendo de la hipótesis de que la justicia y la igualdad de oportunidades existe.

Los seguros sociales, representaban un esfuerzo por controlar los riesgos crecientes inherentes a las nuevas tecnologías así como también un intento de sustituir antiguas formas familiares de socorro y sustento que se hallaban en proceso de desaparición con el declive de la sociedad tradicional.

No obstante, el concepto de seguridad social es claramente más estrecho que el de Estado social. Elementos característicos del Estado social son también los esfuerzos por equilibrar los diferentes puntos de partida de los individuos mediante el sistema de enseñanza estatal y la redistribución de la renta a través del sistema fiscal. Es asimismo propio del Estado social la regulación del mercado de trabajo y de las condiciones de trabajo mediante medidas de protección de los trabajadores.

El científico social *Franz-Xaver Kautmann* describe los cometidos del *Estado social* diferenciando cuatro tipos de intervención político-social, atendiendo al modo que tengan de producir sus efectos:

- "- Intervención jurídica para mejorar el status jurídico de las personas (p.e. en el Derecho del trabajo);
- Intervención económica para mejorar la renta de las personas;
- Intervención ecológica para mejorar el medio ambiente material y social de las personas (infraestructuras, comunicaciones, hospitales);
- Intervención pedagógica para mejorar la capacidad de actuación de las personas mediante actividades de información, formación y asesoramiento, etc..."

Por su parte, *Hans F. Zacher*<sup>8</sup>, distingue cuatro fines sociales básicos del Estado:

- \* Ayuda contra la pobreza y las necesidades y una existencia mínimamente digna

---

<sup>8</sup>En el libro de Gerhard A. Ritter, 'El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional'.

para todos.

- \* Mayor igualdad mediante la eliminación de las diferencias en el bienestar y control de las situaciones de dependencia.
- \* Mayor seguridad frente a las situaciones cambiantes de la vida.
- \* Fomento y extensión del bienestar.

Derecho social, Derecho del trabajo, Seguridad Social y el sistema de relaciones laborales tienen unas raíces históricas comunes en la "cuestión social" y mantienen una estrecha relación posterior entre ellos.

Desde el Estado tanto puede abusarse para aumentar el control social sobre el individuo o como medio para dirigir a la sociedad desde arriba como puede servir el mismo Estado de instrumento para una mayor autodeterminación en la sociedad, al reducirse la dependencia social y al incrementarse la libertad real a través de la liberación de las necesidades. Surge en este contexto la controversia actual sobre la nueva subsidiariedad del Estado, el neoliberalismo y la nueva derecha.

<sup>9</sup>Con el desarrollo del Estado Social, la sociedad mejoró considerablemente en su capacidad de decidir autónomamente sus normas de asociación sin prestar atención a los dictados de la naturaleza, el destino o la circunstancia.

Respecto a la búsqueda de respuestas al *Cómo y Por Qué del Estado Social*, se ha producido un giro hacia formas alternativas de interpretación que debilitan las explicaciones del Estado Social centradas en su base de clase; dicha explicación laborista, formulada en términos de la fuerza y organización de la clase obrera, no es sino un aspecto de una lógica más amplia de intereses sociales que subyace al Estado Social y a su desarrollo. Los trabajadores fueron con frecuencia el grupo

---

<sup>9</sup>Baldwin, Peter. 'La Política de Solidaridad Social. Bases sociales del Estado de Bienestar Europeo 1.875 - 1975'. La Solidaridad. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Colección Ediciones de la Revista Trabajo, nº 39; Madrid, 1990.

más preocupado por la política social, pero no han sido el único; en muchas ocasiones, la burguesía, o varias subcategorías de la misma, también desarrollaron intereses que presionaban hacia la política social como sujetos expuestos a un grado de infortunio que superaba sus capacidades individuales, o como grupos que, en ciertas circunstancias, ganaban más que perdían distribuyendo los riesgos. Desde una perspectiva comparativa más amplia, el Estado Social se ha fundado sobre diferentes combinaciones de bases sociales<sup>10</sup>.

### *1.2 La Lógica de la Solidaridad.*

Cuando el poder, la fortuna y el bajo nivel de riesgo eran todos atributos del mismo grupo, quienes gozaban de tal situación tenían muy poco interés en las medidas solidarias y pudieron evitarlas. A pesar de razones inmediatas para evitarla, los favorecidos podrían haber aceptado algún tipo de redistribución bien: 1) impulsados por motivos distintos al egoísmo (ganancias a largo plazo derivadas del mantenimiento de privilegios o la satisfacción de los instintos humanitarios), o 2) porque en ciertas circunstancias los desfavorecidos lograron el poder necesario para obligarles. La primera posibilidad no puede explicar la redistribución como hoy la entendemos, más allá de un cierto punto (lo que se necesita para preservar el status quo o maximizar la utilidad total). La segunda alternativa abre otros interrogantes.

Por otra parte, bien se puede entender la reforma para una política social redistributiva como evidencia de un desplazamiento de poder desde los favorecidos hacia los desafortunados (el punto de vista socialdemócrata, laborista), o bien como una concesión que permite a las élites seguir manteniendo su privilegiada posición (planteamiento marxista ortodoxo).

---

<sup>10</sup>Se ve con claridad en el caso de América Latina.

La seguridad social, especialmente la de tendencia solidaria, sólo era posible dado un cierto grado de homogeneidad. En las poblaciones altamente estratificadas, donde la clase dominante no compartía en absoluto los riesgos de las clases `dominadas´ no era lógico pensar en acuerdos de redistribución de cargas, sin al mismo tiempo reestructurar el status quo. La gran y empobrecida masa de necesitados saldría beneficiada, la pequeña minoría de prósperos afortunados necesariamente perdiendo con un sistema redistributivo más ambicioso que la caridad. *La posibilidad de reciprocidad era una precondition para la seguridad social, especialmente cuando ésta apuntaba más allá de un grupo limitado pretendiendo abarcar la mayor parte de la población.* Quienes no se encontraban entre los pobres pero estaban sin embargo especialmente expuestos a ciertos riesgos, tuvieron que convencerse de que, al ser potencialmente vulnerables, ellos también tenían algo que ganar. Esto no era posible si no se distinguían conceptualmente *clase y riesgo*. Como mínimo, el fondo de redistribución tenía que ser lo suficientemente homogéneo como para que *el riesgo*, no la clase, fuese su característica diferenciadora primordial<sup>11</sup>.

La II Guerra Mundial jugó un papel fundamental, hizo prevalecer el interés por la ayuda mutua aún en aquellos que anteriormente habían defendido la dependencia en uno mismo.

La incidencia del riesgo ha afectado a unos grupos más que a otros en un momento determinado<sup>12</sup>. Por las condiciones propias de su ocupación, el proletariado industrial ha estado particularmente expuesto a ciertos riesgos (desempleo, accidentes laborales) y, por tanto, especialmente interesado en compartir dichas cargas. En cuanto a otros riesgos (enfermedad, vejez, maternidad y cría de niños),

---

<sup>11</sup>Baldwin, Peter. 'La Política de Solidaridad Social. Bases sociales del Estado de Bienestar Europeo 1.875 - 1975'. La Solidaridad. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Colección Ediciones de la Revista Trabajo, nº 39; Madrid, 1990.

<sup>12</sup>Al igual que los grupos más beneficiados por la legislación solidaria han variado, tanto entre naciones en un momento dado, como en el interior de cada una a lo largo del tiempo.

para la clase obrera no han sido originalmente prioritarios, y por lo tanto sin el suficiente interés en una redistribución de costes con los miembros empobrecidos y precariamente situados de otros grupos sociales.

Lo que hizo que las clases de trabajadores dependientes pasaran de beneficiarios a potenciales perdedores en el cálculo redistributivo de los seguros sociales, y lo que determinó por tanto las nuevas reacciones negativas del movimiento obrero hacia ciertas reformas solidarias en los años sesenta y setenta fue, sobre todo, consecuencia de los movimientos migratorios de trabajadores que les convirtieron en privilegiados demográficos.

Las políticas solidarias han pasado a ser legítimas, no controvertidas y aceptadas sólo en la medida en que se las ha considerado un derecho en vez de un acto de caridad o altruismo. Esta era la idea central de la trinidad de derechos de Marshall<sup>13</sup> y del concepto de ciudadanía social. Las medidas que sólo conciernen a los desposeídos y desfavorecidos raramente han ido más allá de una caridad institucionalizada, condicionada a las fluctuaciones económicas y a la oportunidad

---

<sup>13</sup>El concepto de *ciudadanía social* fue introducido por Marshall y, según él, se compone de tres elementos: la ciudadanía política, que se identifica con el reconocimiento del derecho de participación; la ciudadanía civil, que coincide con la posibilidad de estipular contratos; y la ciudadanía social, que designa la garantía de seguridad proporcionada por el Estado a los ciudadanos, o más concretamente, la inserción de los derechos sociales en la ciudadanía, identificándose éstos, con la garantía de una cuota mínima de renta que corresponde a todo individuo por el mero hecho de ser ciudadano de un Estado. La ciudadanía social, desde esta perspectiva, debe tener un carácter universal; no se identifica ni con la igualdad absoluta, ni con la nivelación de renta, sino con un equilibrio entre los elementos colectivos e individuales. Su consecución, según la concepción marshalliana, constituye la fase final de la evolución histórica desde que en el siglo XVII se luchase por los derechos políticos.

Para Marshall en la sociedad democrática-capitalista-de bienestar la "pobreza es una enfermedad", pero la desigualdad es "una característica estructural esencial. Por lo tanto la pobreza se puede eliminar en este tipo de sociedades. Marshall admite que la pobreza es una parte integrante del problema social más amplio de la desigualdad, pero rechaza la idea de que no se pueda erradicar la pobreza sin resolver el problema de la desigualdad". Marshall por lo tanto no rechazaría directamente la existencia de selectividad y cumplimiento de ciertos requisitos económicos para acceder a las prestaciones sociales: ello no tiene por qué conducir a la marginación (Mishra, Ramesh -Catedrático de Política Social de la Universidad de York; Ontario, Canadá. 'EL Estado de Bienestar en Crisis. Pensamiento y cambio social'. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1994).

política. A medida que los intereses de la burguesía se anclaban con más firmeza en la política social, más fuerte y sólido ha sido su apoyo político.

Una distribución real de las cargas no fue posible hasta que grupos, por lo demás privilegiados, descubrieron que les convenía compartir las cargas con los desfavorecidos<sup>14</sup>.

La burguesía sólo puso de manifiesto su interés en la solidaridad cuando, como consecuencia de los acontecimientos demográficos y económicos se dio cuenta de que podría necesitar la redistribución. La reforma universalista en Gran Bretaña u Escandinavia después de la guerra no sólo fue impulsada por la extendida sensación de vulnerabilidad, sino más específicamente por la amenaza que las comprobaciones de recursos suponían para los intentos de superación y desarrollo de la ayuda propia por parte de las clases medias.

Esta nueva visión solidaria - al quedar la justicia formulada en términos de necesidad, 'la caridad de ayer se convierte en la equidad de hoy' - no fue resultado de un gran cambio subyacente, como tampoco fue fruto de una toma de conciencia por parte de las clases medias; más bien la reforma solidaria fue el desenlace de enfrentamientos basados en antagonismos de intereses.

Para Rawls<sup>15</sup> actores racionales, actuando tras un "velo de ignorancia" sin conocimiento de su posición en la vida e impulsados por el miedo al infortunio crean una sociedad que institucionaliza la ayuda al más necesitado. El reconocimiento de la posibilidad que todo individuo tiene de encontrarse entre los desafortunados conduce (asumiendo una baja tolerancia al riesgo) a una solución solidaria. El velo

---

<sup>14</sup> Aspectos trasladables al caso latinoamericano, como se verá más adelante.

<sup>15</sup> Rawls, John. "A Theory of Justice (Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts); 1971. Teoría de la Justicia; FCE; México, 1979.

*Las reseñas bibliográficas que no aparecen en la bibliografía de la tesis corresponden a trabajos no consultados directamente sino a través de otros que sí los han recogido.*

de ignorancia crea circunstancias que niegan la distinción entre el yo y los otros, en las que el egoísmo y el altruismo se funden.

La opción desinteresada realizada por ciudadanos formalmente iguales tras el velo de *Rawls*, por la que se comprometen solidariamente, la empatía de *Kropotkin* que fuerza a todos a ver a los demás como a sí mismos, la interdependencia económica de la producción moderna que convierte a todos en igualmente merecedores de recompensa, minimizando el merecimiento a favor de la necesidad como base de la justicia, estos son los factores que transforma la redistribución de una demanda en un derecho. Como en teoría todos podemos beneficiarnos de la solidaridad, y vernos perjudicados si no existe, todos nos ponemos de acuerdo en torno a ella, convirtiendo así en un derecho lo que de otro modo sería una concesión<sup>16</sup>.

Las explicaciones sobre el origen, ascenso y desarrollo del Estado Social son abundantes. La industrialización, el comercio libre, el capitalismo, la modernización, el socialismo, la clase trabajadora, los funcionarios, el corporativismo, los reformadores, el catolicismo, la guerra; rara es la variable que no ha sido tomada en cuenta para explicar algún aspecto de su desarrollo. En cualquier caso, todas estas explicaciones no constituyen alternativas mutuamente excluyentes.

---

<sup>16</sup>La interdependencia es a la solidaridad lo que la dependencia a la caridad.



## 2. Evolución Histórica del Estado Social en Europa.

### 2.1 Desde la Edad Media a Bismarck.

En la realidad, las instituciones y los recursos de la comunidad no alcanzaban en la Edad Media y en la primera Edad Moderna para garantizar una seguridad social, especialmente a causa de la presión de las crisis agrarias, de las oscilaciones seculares en el abastecimiento, epidemias y guerras. El cuidado de los viejos, enfermos, viudas y huérfanos, de los pobres en general, corría a cargo en la Edad Media, ante todo, de la familia y de la parentela. Además de esto, existía el deber de protección del señor feudal o para el empresario para los que dependían de ellos, los deberes legales de asistencia de los gobernantes, de los nobles y caballeros para los pobres y `débiles` y las instituciones de asistencia social de los *gremios* y cofradías para sus miembros, basadas en el principio de la solidaridad.

Desde la segunda mitad del siglo XVIII - con la progresiva transformación de los súbditos en ciudadanos - se rechazó el fomento del bienestar como actitud paternalista y fin del Estado. Se veía en este fin una contraposición a las exigencias de autodeterminación individual, emancipación y libertad; aunque pudiese justificarse desde otros ámbitos una amplia actividad estatal para el bien del individuo y de la colectividad.<sup>17</sup>

<sup>18</sup>Desde el *punto de vista liberal*, la previsión contra los riesgos de la pérdida de renta correspondía al individuo y si éste caía en una situación de indigencia, era culpa suya y se debía a su falta de precaución. Ello no quiere decir que el Estado y, sobre todo, las comunidades religiosas, no proporcionasen una asistencia social a los menesterosos, de la que las Leyes de Pobres son un ejemplo. Pero, desde los

---

<sup>17</sup>A.Ritter, Gerhard. `El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional`. Mºde Trabajo y Seguridad Social - Colección Ediciones de la Revista Trabajo, nº 31. Madrid, 1991.

<sup>18</sup>Rubio Lara, Mª. Josefa. `La Formación del Estado Social`. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Tesis Doctorales. Madrid, 1990.

principios liberales, la asistencia debía limitarse al objetivo de desarrollar en el pobre sentimientos de prevención; éste debía convencerse del deber que tenía consigo mismo. La *beneficencia* poseía un carácter caritativo, ya que se trataba de socorrer a quienes habían caído en la miseria, y punitivo, pues se preveía el castigo de los vagabundos, así como la reclusión en casas de socorro de los que no querían trabajar, lo que llevaba implícito la pérdida de la titularidad de los derechos civiles.

Se puede descomponer la evolución del Estado social en tres fases<sup>19</sup> : primera fase de experimentación - desde 1.870 hasta la Primera Guerra Mundial -; segunda fase de consolidación - desde los años treinta hasta principios de los cincuenta -; tercera fase de expansión - desde la primera mitad de los cincuenta hasta 1.973. Por su parte, Flora<sup>20</sup> y Alber<sup>21</sup> distinguen cuatro períodos: período introductorio hasta la Primera Guerra Mundial, y el de extensión entre las dos guerras mundiales; un período de complementación después de la Segunda Guerra Mundial y, por último, una fase de consolidación y reorganización a partir de 1.950. En ambos casos faltaría por mencionar una etapa de crisis que estamos viviendo desde mitad de los años 70.

En la Revolución Francesa de 1.848 está presente explícitamente por primera vez, la idea de que "donde no exista la igualdad, la libertad es una mentira". La libertad, pues, deja de considerarse como un valor absoluto y en la controversia se entiende que no es más que una ficción cuando se carece de las condiciones materiales adecuadas; principios vigentes en la Alemania de Bismarck.

Ya a finales del siglo XIX se tendió a considerar que de la miseria era también

---

<sup>19</sup>Periodificación realizada por Hecló y Rubio Lara.

<sup>20</sup>Flora, P. 'Growth to limits. The western European Welfare State Since World War II'; Walter de Gruyter - New York, 1986; referencia recogida en la tesis de Rubio Lara.

<sup>21</sup>Alber, J. 'Della Carità allo Stato Sociale'; Il Mulino; Bologna, 1986; referencia recogida en la tesis de Rubio Lara.

responsable la sociedad y que frente a ella la defensa individual era insuficiente. La ruptura con el liberalismo consistió sobre todo en el principio de la seguridad obligatoria y en el reconocimiento de la responsabilidad financiera del Estado. Sin embargo, en la práctica, el alcance de estos planteamientos se ve limitado puesto que:

- \* la obligatoriedad de los seguros no es una tendencia general si se considera el escaso número de países que lo establecen;

- \* aunque es cierto que los seguros fueron financiados, por los trabajadores, por los empresarios y también por el Estado, la aportación estatal<sup>22</sup> puede suponerse limitada, entre otras razones porque sólo se prevé para el seguro de vejez;

- \* la cobertura de estos seguros no alcanza a todos los trabajadores, y mucho menos a todos los ciudadanos, sino que, se aplica a los trabajadores que no superan una renta determinada.

Se puede decir que los seguros existentes desde finales del siglo XIX hasta 1.915 tienen un carácter experimental<sup>23</sup>.

La política social alemana de Bismarck:

En 1.883 se promulga en Alemania una serie de leyes que van a configurar un sistema de seguros sin precedentes en Europa.

- \* La Ley de 15/06/1.883 estableció el *seguro de enfermedad*. Seguro obligatorio para los obreros de la industria cuya renta anual no sobrepasase los 2.000 marcos.

---

<sup>22</sup>Su cuantía es de difícil valoración por la inexistencia de datos para este período, a excepción de las leyes bismarckianas de seguros.

<sup>23</sup>Resumen de las características de los seguros voluntarios establecidos en el período 1.883 - 1915 - 'La Formación del Estado Social'. (Tabla 1 - disponible; al igual que los seguros obligatorios referidos al mismo período - tabla 2, no incorporadas al texto de la tesis).

Su administración dependía de instituciones autónomas pero controladas por el Estado, y la contribución se repartía entre 2/3 para los obreros y 1/3 para los empresarios. Los beneficios dependían de la cuantía de la cotización y de la entidad aseguradora, pero comprendía prestaciones médica y farmacéutica durante trece semanas, y, prestaciones económicas por un valor de la mitad del salario del asegurado.

\* Según la ley de 1.884 sobre *accidentes de trabajo*, los patronos debían cotizar obligatoriamente a las cajas para cubrir la invalidez permanente provocada por los accidentes de trabajo. En caso de incapacidad total, el trabajador percibiría una renta equivalente al 66% de su salario y, en el supuesto de que falleciese, la viuda cobraría un 20% más el 15% por cada hijo menor de 15 años. Los costes de este seguro eran sufragados totalmente por el empresario.

\* La ley de 1.889 instituyó un primer *sistema obligatorio de jubilación*. La obligatoriedad del seguro se estableció para los obreros cuyo salario no superase los 2.000 marcos anuales. Esta pensión se concedía a los 70 años y su cuantía era proporcional al número de cotizaciones del asegurado.

Con estas tres leyes y frente al mutualismo inglés, se estableció en Alemania, por primera vez, un sistema de protección obligatoria.

Posteriormente, en 1.891, se aprobarían otras normas que establecían: la jornada laboral máxima de 11 y 10 horas para las mujeres y niños, respectivamente, así como la prohibición del trabajo nocturno para ambos grupos; descanso dominical obligatorio. Además, entre 1.891 y 1.895, se creó el primer impuesto progresivo sobre la renta de carácter moderno.

## *2.2 Período de Entreguerras.*

En la Parte XIII del tratado de Versalles se preveía la creación de una Organización Internacional del Trabajo. En el tratado se proclama que la justicia social es un presupuesto necesario para la paz. Así se afirma que el "descontento engendrado por la injusticia, la miseria y las privaciones que para un gran número de personas implican ciertas condiciones de trabajo, pone en peligro la paz y la armonía universal". La idea de que la paz depende de la justicia social se consolidará después de la Segunda Guerra Mundial y servirá para justificar la política social.

Convenios y Recomendaciones de la OIT.

- Desempleo.

El impacto de la crisis económica de 1.929 se refleja en el informe del Secretario del Congreso de la Internacional Socialista, reunido en Viena en 1.931, donde se señalaba que: "Jamás desde la miseria de la guerra y de las revoluciones que ha engendrado, el pueblo se ha preocupado tanto de saber si debe aceptar esta miseria colectiva, si el orden social bajo el que vive es el mejor, el único posible, o si en una dirección cualquiera, existe una salida". Las nuevas circunstancias económicas dieron nueva fuerza a la idea de que el seguro de desempleo debía considerarse no como una mera asistencia, sino como un auténtico derecho. Así en este Congreso se declaró que: "...el derecho al seguro debe plantearse en virtud del derecho innegable de cada individuo a una existencia decente... la sociedad tiene el deber imperioso, antes que otra preocupación, de procurar a cada individuo el trabajo conveniente a sus aptitudes y conocimiento en defecto de lo cual debe serle concedido, sin limitación alguna, una indemnización que tenga el carácter de

derecho, no de asistencia"<sup>24</sup>.

Hasta 1.934 no se firma el Convenio por el que se garantizan indemnizaciones o subsidios a los desempleados involuntarios, con excepciones como los trabajadores domésticos, a domicilio, empleados públicos, empleados temporales, jóvenes o miembros de la familia del empleador<sup>25</sup>. Habría que esperar a 1.948 para que se adoptase el convenio sobre el servicio de desempleo de carácter público y gratuito.

- Protección frente a riesgos.

\* Accidentes de trabajo. Los seguros contra los accidentes de trabajo fueron, en general, los primeros que se aprobaron, si bien, en la mayoría de los casos, de ellos se beneficiaban principalmente los trabajadores de la industria. El Convenio n.2 por la OIT en 1.921 en su art.1 señalaba la obligación de los gobiernos de "extender a todos los asalariados agrícolas el beneficio de las leyes y reglamentos que tengan por objeto indemnizar a las víctimas de accidentes sobrevenidos a causa del trabajo". No obstante, el Convenio n.14 de 1.925, que definió tanto el grupo protegido por el seguro de accidentes y el concepto mismo de lesión, así como la forma de pago de las indemnizaciones, excluía expresamente de su aplicación a los agricultores, 'gentes del mar' y pescadores.

\* Enfermedades profesionales. Convenio n.18 de 1.925.

\* Enfermedad común. Regulación en 1.937. El art.4 reconoce el derecho a

---

<sup>24</sup>Esta conclusión no pasó de ser una declaración de principios en una Europa presa de un paro masivo, pero más preocupada por el avance de los nazis, que en 1.932 ocupaban 230 escaños de un total de 607 en el Reichstag alemán y contaban con 13,7 millones de votos en un país con 6 millones de parados.

<sup>25</sup> Si se tiene en cuenta los sectores que se exceptuaban de su aplicación, así como las condiciones que se establecieron para tener derecho al seguro de desempleo, los grupos que de él podían beneficiarse no parecen ser muy amplios.

asistencia médica y farmacéutica; si bien deja a las legislaciones nacionales en libertad para extender el derecho a los miembros de la familia del asegurado que vivan en su casa y a su cargo.

\* Seguro de vejez. Dos convenios de 1.933 pretenden regular el riesgo de vejez: el Convenio n.35 se refiere al seguro obligatorio de vejez de los asalariados en empresas industriales y comerciales, en las profesiones liberales, en el trabajo a domicilio y en el servicio doméstico; el Convenio n.36 protege a los asalariados agrícolas. Los recursos provendrían de las contribuciones de los asegurados, de los empleadores y Estado.

En el período de entreguerras, las normas relativas a los cuatro seguros básicos, accidentes laborales, enfermedad, vejez y desempleo, experimentaron un nuevo desarrollo en comparación con las aprobadas hasta entonces.

Estos seguros ampliaron su cobertura, tanto porque se extendieron a otros sectores sociales, principalmente a los agricultores, como porque en algunos países se suprimen los límites de rentas establecidos para tener acceso a sus beneficios, aunque en otros países subsiste esta limitación. Además, a diferencia del período anterior, en éste predominan los seguros obligatorios en casi todos los países.

El apoyo teórico doctrinal al Estado de bienestar vino de la mano de J.M. Keynes, quien, a diferencia de los neoclásicos, negaba que el sistema económico tuviera instrumentos de autorregulación; los desequilibrios económicos no podían superarse a través del mecanismo de los precios. Los neoclásicos mantenían que el paro era consecuencia de los desequilibrios en el mercado de trabajo y que el exceso en la oferta de este factor se corregía con la disminución de los salarios. Por el contrario, para Keynes, el desempleo es fruto de la insuficiencia de la demanda colectiva. Se trataba, por tanto, de una formulación radicalmente distinta, pues desde los tiempos de Say y Ricardo, se había negado que fuese posible la insuficiencia de la demanda, ya que toda oferta, cualquiera que sea su magnitud, crea su propia

demanda<sup>26, 27</sup>

Una de las conclusiones a las que llega Keynes es que la superación de las crisis económicas no puede lograrse mediante los mecanismos de mercado; justifica la intervención del Estado como un medio de corregir las fluctuaciones económicas. Para Keynes "los principales inconvenientes de la sociedad económica en que vivimos son su incapacidad para producir ocupación plena y su arbitraria y desigual distribución de la riqueza y de los ingresos".

"...las medidas tendentes a redistribuir los ingresos de una forma que tenga probabilidades de elevar la propensión a consumir pueden ser positivamente favorables al crecimiento del capital"<sup>28</sup>.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial la situación económica europea era crítica, e indirectamente, la economía norteamericana se sentía amenazada si el resto del mundo continuaba arruinado; por otra parte, se consideró que *el restablecimiento de la prosperidad era el mejor obstáculo para impedir la expansión del comunismo*, razones todas ellas subyacentes a la génesis del conocido como Plan Marshall (European Recovery Program).

---

<sup>26</sup> - Ley de Say (Say, Jean Baptiste)

<sup>27</sup> R.Prebisch, Introducción a Keynes, FCE, México, 1.977, p.23

<sup>28</sup> Keynes sostiene que el sistema de impuesto y la tasa de interés son los medios, entre otros, sobre los que el Estado debería influir para orientar la propensión a consumir.



---

### 2.3 *Del seguro social a la Seguridad Social - El Informe Beveridge*<sup>29</sup>

En 1.941. el Gobierno inglés creó una Comisión interdepartamental para la Seguridad Social y Servicios Afines, encargada de estudiar los seguros sociales existentes y proponer las reformas que considerase oportunas. La mayor parte de las leyes examinadas por el Comité se habían elaborado en los 45 años inmediatamente anteriores. En este período se implantaron los seguros de enfermedad, 1.911; de desempleo para determinadas industrias, 1.911, posteriormente, este seguro se generalizó; la primera ley de pensiones de vejez no contributivas se aprobó en 1.908, requiriéndose para su concesión una comprobación de recursos. Más tarde, en 1.925, se establecieron pensiones contributivas.

Del estudio de esta legislación, el Informe elaborado por la Comisión señaló que, en conjunto, el sistema existente en Inglaterra, a excepción de los servicios médicos y las medidas sobre maternidad, era comparativamente mejor que los que estaban en vigor en otros países. Sin embargo, observaba que existían importantes lagunas y deficiencias, entre otras, excluía de la percepción de beneficios a amplios sectores de la población; las prestaciones se consideraron insuficientes; se apreciaba una importante descoordinación administrativa, lo que suponía un mayor coste económico de los servicios; no se tenía en cuenta la situación familiar de los perceptores de los seguros; no se había previsto la protección contra una serie de riesgos.

Las recomendaciones de Beveridge tienen como objetivo prioritario *abolir la indigencia*, concibiendo la seguridad social como uno de los medios más idóneos

---

<sup>29</sup>El más inmediato precedente al concepto de Beveridge de seguridad social es el sistema que se establece en Nueva Zelanda en 1.938. Con él apareció, por vez primera, una organización sistemática para la eliminación de la indigencia. La Ley de Seguridad Social de 1.938, estableció un sistema de asistencia completo contra las consecuencias económicas derivadas de la enfermedad, paro, vejez, invalidez y muerte del cabeza de familia, al que tendrían acceso todos los ciudadanos cuyo nivel de vida se encontrara por debajo de un mínimo objetivo. La financiación de este sistema dependía de los presupuestos generales.

para ello. Una de las principales características del Informe fue la de elaborar un proyecto completo de seguros<sup>30</sup> que abarcase a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajasen en una empresa, si bien estos seguros no se aplicarían en la misma forma para todas las personas. El presupuesto del que Beveridge partió es que una de las causas de la indigencia proviene de la interrupción o de la pérdida de capacidad para ganar dinero; por consiguiente, era lógico que el Seguro Nacional se entendiese como el mínimo de ingresos que debería garantizarse a todas las personas. El ingreso mínimo se entendía como un derecho: "Si queremos suprimir la indigencia tenemos que conceder el derecho a un mínimo de ingresos, sin tener en cuenta otros recursos, el derecho a unos ingresos mínimos para hacer frente a esas interrupciones inevitables en las ganancias por el trabajo realizado".

El sistema de Beveridge propugnaba que las prestaciones se obtuviesen a cambio de contribuciones únicas y uniformes, independientemente del nivel de renta del asegurado. El fondo para las principales prestaciones (desempleo, incapacidad y jubilación) estaría constituido por contribuciones de los asegurados, de los patrones y del Estado<sup>31</sup>. Se da base a un principio contributivo ya que, según Beveridge, de lo que se trataba era de establecer un sistema de seguros y no de un acto de caridad.

Se establece el principio/origen de los tres niveles de previsión: Junto a la seguridad social (nivel contributivo y obligatorio), considerada como el medio principal de combatir la necesidad, habrían de tenerse en cuenta, como medios secundarios, el seguro voluntario (nivel complementario privado y voluntario) y la asistencia nacional (nivel no contributivo universal) proporcionada directamente por el Estado, previa comprobación de rentas para aquellos individuos necesitados que no pudiesen contribuir al sistema de la seguridad social.

---

<sup>30</sup>Beveridge, W.H. *Seguro Social y Servicios afines*, traducción española. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1.989.

<sup>31</sup>Diferencia respecto al Modelo Neozelandés donde la financiación dependía totalmente del Estado.

El Informe incorpora seis principios fundamentales:

1 - Prestaciones uniformes.

2 - Contribuciones uniformes; "toda persona asegurada, rica o pobre, pagará la misma contribución por la misma seguridad".

3 - Gestión administrativa unificada por razones de eficacia y economía, implicaba que los asegurados debían pagar una contribución única semanalmente, cotizando con ella todas las prestaciones.

4 - Suficiencia de las prestaciones tanto en relación a la *cuantía* como a la *duración*.

5 - Amplitud del ámbito de aplicación tanto con respecto a las personas cubiertas como a los riesgos que debían protegerse (cobertura vertical y horizontal).

6 - Diferenciación. La seguridad social debía aplicarse teniendo en cuenta los diferentes modos de vida de los asegurados.

La seguridad social, que arranca, en el Reino Unido, del informe de Sir William Beveridge a comienzos del decenio del 1.940 - con fuerte incidencia del keynesianismo - se basa en una serie de principios innovadores que promueven: la unificación - bajo un solo ente gestor o coordinador - de los diversos programas de seguro social con la asistencia pública y la atención de la salud (integrando la preventiva y la curativa) y con los programas de empleo y asignaciones familiares (principio de unidad); la uniformidad de las condiciones de adquisición de derechos y la eliminación de desigualdades injustificadas entre los asegurados (principio de igualdad); la cobertura total de población, independientemente de si está empleada o no (principio de universalidad) y de todos los riesgos sociales (principio de integridad); el financiamiento mediante impuestos y cotizaciones (carácter contributivo), las prestaciones mínimas básicas pero suficientes - no relacionadas con las contribuciones - y la distribución progresiva del ingreso (principio de solidaridad); y regímenes técnico-financiero de reparto<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup>Mesa Lago, Carmelo - 1959.

Se publica un segundo Informe en 1.944, como continuación al de 1.942, *Full Employment in a Free Society*. Donde dentro de la preocupación por las libertades paralelamente se sostiene que "los nuevos hechos y las nuevas teorías sobre la desocupación llevan a una misma conclusión, a saber: que una economía de mercado no dirigida no se ajusta automáticamente, a un alto nivel de ocupación, con la facilidad que se suponía en épocas anteriores".

En cualquier caso, Beveridge sostenía que ningún plan de seguros sociales es satisfactorio si existe desocupación en masa<sup>33</sup>.

En el contexto histórico de la Segunda Guerra Mundial, teniendo en cuenta las orientaciones de los programas políticos, así como las aspiraciones sociales, puede entenderse el Estado social, como "...la sanción pública de una serie de valores presentes en las sociedades modernas, como la necesidad de seguridad social, la igualdad de oportunidades, la garantía mínima de posibilidades de vida o el rechazo generalizado de ciertas formas de desigualdad"<sup>34</sup>.

Del seguro social a la seguridad social.

La implantación de los seguros sociales supuso un paso más en el objetivo de previsión colectiva: los seguros sociales se fundamentaban en el contrato de trabajo y eran financiados por los trabajadores, por los empresarios y, eventualmente, por el Estado. Precisamente, la aportación empresarial llevaba consigo el que su *ámbito subjetivo* se limitase a los *trabajadores por cuenta ajena* y no se extendiese a los *trabajadores independientes*. Desde el punto de vista técnico, los seguros sociales se basaron en los seguros privados a los que superponía la obligatoriedad del *aseguramiento*; el seguro es social por su carácter obligatorio, cubre una contingencia individual que afecta también a la colectividad y porque ésta

---

<sup>33</sup>Beveridge, W.H. "Seguridad Social y Política Social".

<sup>34</sup>Ferrara. 'Lo stato del benessere: Una crisi senza uscita'; Le Monnier, Firenze, 1981. Recogido por Rubio Lara en 'La Formación del Estado Social'.

contribuye a su financiación vía Estado.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los seguros sociales cambian de naturaleza, de facultad del Estado se convierten en un *derecho del individuo* que reclama del Estado una acción para que sea efectivo.

La Seguridad Social supone una ruptura con la ideología liberal, mucho más intensa que la que implicaron los seguros sociales obligatorios. El bienestar no es sólo responsabilidad del individuo, sino que corresponde directamente a la actividad estatal la articulación de los sistemas de seguridad social; la seguridad social como un derecho no posee un carácter absoluto; su efectividad depende de las circunstancias económicas, y de factores político-económicos.

La seguridad social se refiere a la generalidad de la población indiferenciada; paralelamente contempla todos los estados de necesidad y, por esta amplitud de su cobertura, no se circunscribe a reparar los daños, sino que también intenta prevenirlos.

*La solidaridad colectiva es uno de los elementos que incorpora el concepto de seguridad social*, se trata de una solidaridad entre quienes trabajan y quienes, no pudiendo trabajar, se encuentran en situación de necesidad; entre activos y pasivos; entre jóvenes y menos jóvenes. En este aspecto, la seguridad social contribuye a atenuar un factor importante de diferenciación social<sup>35</sup>.

La seguridad y la igualdad social son el núcleo del Estado Social; cuando los sistemas de seguridad social se convierten en una seguridad de la posición adquirida, contribuyen a la consolidación de la desigualdad. Pero, por otra parte, si se tiene en cuenta que son los estratos de menor renta los más inseguros, los sistemas de seguridad atenúan la desigualdad.

Contraposiciones destacables entre el modelo de Beveridge y el bismarckiano:

---

<sup>35</sup>P.Laroque, *Securité Sociales et Conflits de Classes*, París 1.962, p.7 y ss.

\* El de Beveridge posee una tendencia hacia la universalización y no simplemente hacia lo laboral.

\* En el sistema continental resulta un régimen de seguros múltiples; el sistema anglosajón se basaba en la unificación de los riesgos, la protección deriva de la situación genérica de necesidad.

\* La financiación del modelo bismarckiano dependía de las contribuciones del asegurado en función del nivel de renta; la financiación del sistema anglosajón provenía en buena parte de los presupuestos generales del Estado.

\* Desde el punto de vista organizativo el primer modelo tendía a la administración diferenciada de cada riesgo, e incluso de los colectivos asegurados. El segundo modelo, en cambio, se propone una gestión administrativa unificada y pública.

Después de la Segunda Guerra Mundial, en la mayoría de los países se han ido perfeccionando los sistemas de seguridad social en el siguiente sentido<sup>36</sup>:

a) Los seguros obligatorios han terminado imponiéndose en aquellos países que aún no los habían establecido, y se han suprimido en otros las comprobaciones de renta a las que se sometían los beneficiarios.

b) La cobertura de los seguros se ha ampliado a la población económicamente activa, hasta entonces excluida, principalmente a los *trabajadores independientes y a los agricultores*.

c) Ha progresado el nivel de protección de los ciudadanos que ya disfrutaban de los seguros.

d) Sin embargo, es necesario tener en cuenta que el perfeccionamiento de los sistemas de seguridad social ha sido paulatino; todavía en 1.973 un Informe de la CEE se refería a que determinadas categorías de trabajadores independientes aún no estaban protegidas contra la vejez y la incapacidad profesional<sup>37, 38</sup>

---

<sup>36</sup>Según informes de la CEE y de la ONU; Fuente: Rubio Lara.

<sup>37</sup>ONU, Informe sobre la situación social en el mundo de los años 1.963, 1.970 y 1.974; y de la CEE de 1.973.

Aunque el núcleo sigan siendo los trabajadores, algunas prestaciones sociales, como la asistencia sanitaria, se ha extendido a la casi totalidad de la población. Sin embargo, parece empíricamente comprobado que todo sistema de seguridad social es un sistema de seguridad económica, tendente a garantizar las rentas del trabajo más que la misma igualdad.<sup>39</sup>

## 2.4 1941 - 1970

La Declaración de Filadelfia, adoptada en 1.944 e incorporada como anexo a la Constitución de la OIT sostiene que *la pobreza* es un problema económico, ya que "constituye un peligro para la prosperidad de todos", y político, puesto que "la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social". Por consiguiente, proclama el bienestar material como un derecho, siendo responsable la política nacional e internacional de lograr las condiciones que permitan conseguir este objetivo<sup>40</sup>.

*Recomendación n.67, sobre la seguridad de los medios de vida.* Aprobada por la Conferencia General de la OIT, en su 26ª reunión, el 12 de mayo de 1.944, considera que "...la seguridad de los medios de vida constituye un elemento esencial de la seguridad social...", propugna la conveniencia de establecer medidas que permitan "...la extensión de dichos sistemas a todos los trabajadores y su familia, incluyendo las *poblaciones rurales* y los *trabajadores independientes*...". A estos efectos, la Conferencia recomienda una serie de directrices que sirvan de pauta para el desarrollo de los sistemas de seguridad social de los Estados. Entre estas directrices, se recomienda que la seguridad de los medios de vida se organice

---

<sup>38</sup>En el caso de otras regiones subdesarrolladas la desigualdad en la cobertura por grupos sociales, étnicos o por zonas geográficas, todavía hoy supone un grave problema pendiente de solución.

<sup>39</sup>Principales leyes sobre seguros sociales, aprobadas desde 1.941 hasta principios de 1.970 en once países europeos. (Tabla - 3, disponible, no incorporada al texto de la tesis).

<sup>40</sup>Este y otros documentos pueden consultarse en J.Hervada y J.M. Zumaquero, Textos Internacionales de Derechos Humanos, ENSA, Pamplona, 1.978, p. 810 y s.s.

a través de *seguros obligatorios*. Las prestaciones que deberían proporcionar son las de: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte del cabeza de familia, desempleo, gastos extraordinarios y daños (accidentes o enfermedades causadas en el trabajo). No obstante, a pesar de que en las bases de la recomendación se señala la conveniencia de que los seguros se extiendan a todos los trabajadores, distingue entre trabajadores asalariados, para los que se aconseja la cobertura de todos los riesgos anteriormente enunciados, y *trabajadores independientes* cuyos seguros se circunscriben a los riesgos de invalidez, vejez y muerte.

En lo referente a la cuantía de las prestaciones, se establece proporcionalidad con las ganancias del asegurado que sirvieron de base a la cotización. La cotización fija sólo se estima apropiada en el caso de los países cuya población tenga facilidades económicas adecuadas para procurarse una protección suplementaria.

Junto al seguro social obligatorio, se recomienda que las necesidades no cubiertas por él lo estén a través de la asistencia social, la cual se reserva a ciertas categorías de personas, como los niños, inválidos, ancianos y viudas, cuyos recursos no excedan de un determinado nivel<sup>41</sup>.

Otras Normas Internacionales.

\* ‘Declaración Universal de Derechos Humanos’. Aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1.948.

Artículo 22:

1 - "Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener... la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad".

2 - "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido y la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene

---

<sup>41</sup> OIT, Convenios y Recomendaciones, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1.989, p.659 y s.s.



asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudedad, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Otros Derechos recogidos en la Declaración son: Derecho a igual salario por trabajo igual (art.23.2), Derecho a una remuneración equitativa (art.23.3), Derecho al descanso (art.24), Derecho a cuidados y asistencia especial por maternidad e infancia (art.25.2), Derecho a la educación (art.26).

Asimismo, toda persona tiene derecho - artículo 25 de esta Declaración - a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdidas de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad; la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidado y asistencia especiales; y, todos los niños nacidos de matrimonios o fuera de él, tienen derecho a igual protección social.

El 16 de diciembre de 1.966, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el que se le dio fuerza jurídica a la protección internacional de los derechos enunciados en la Declaración de 1.948.

\* `Convenio n.102, relativo a la norma mínima de seguridad`. Adoptado el 28 de junio de 1.952 por la OIT.

La ratificación suponía, según sus disposiciones, la organización de al menos tres de las nueve contingencias siguientes: asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, de vejez, en caso de accidentes de trabajo, familiares, maternidad, invalidez y prestaciones de supervivientes; de las tres prestaciones que los Estados miembros se comprometían a organizar, una al menos debía elegirse entre las siete últimas enunciadas. El alcance de los seguros previstos no abarcaba a todos los trabajadores. El Convenio no exigía seguros

obligatorios.

Por último, el Convenio n.102, preveía, a efectos de ratificación, una serie de excepciones temporales, relativas fundamentalmente a lo dispuesto respecto a la cobertura de las diferentes prestaciones, a las que podrían acogerse los Estados miembros cuya economía estuviese insuficientemente desarrollada (art.3).

\* `Carta Social Europea´. Adoptada por el Consejo de Europa, el 18 de octubre de 1.961.

Como derechos económicos y sociales incluye: derecho al trabajo, derecho a condiciones de trabajo, derecho a una remuneración equitativa, derecho sindical, derecho de negociación colectiva, derecho de los niños y adolescentes a la protección, derecho de las trabajadoras a la protección, derecho a la orientación profesional, derecho a la formación profesional, derecho a la protección de la salud, derecho a la *seguridad social*, derecho a la *asistencia social y médica*, derecho al beneficio de los *servicios sociales*, derecho de las personas físicas o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica, derecho de las madres y del niño a una protección social y económica, derecho al ejercicio de una actividad lucrativa en el territorio de las demás Partes Contratantes, derecho de los trabajadores migrantes y de sus familias a la protección y la asistencia. También establece una serie de directrices para su ejercicio efectivo.

### 3. Estado Social y Doctrina.

Von Stein<sup>42</sup>, a finales del siglo pasado plantea como justificaciones teóricas del Estado Social las siguientes:

"- La necesidad de corregir los desequilibrios del orden liberal mediante una reforma de carácter económico.

---

<sup>42</sup>Von Stein, L. `Movimientos Sociales y Monarquía´. Centro de Estudios Constitucionales; Madrid, 1981.

- La intervención del Estado en la economía, pero sin llegar a una situación en que éste se convierta en propietario, pues ello haría peligrar la libertad individual.
- La pretensión de que la reforma se realice desde los presupuestos de la sociedad existente, es decir, sin sustituir la economía de mercado, pero tratando de armonizar los intereses del capital y el trabajo.
- Por último, su intento de ampliar la clase propietaria<sup>43</sup>, haciendo más accesible la propiedad a la clase trabajadora. La reciprocidad de interés de ambos estamentos sustituye a su conflicto, y comienza así un orden nuevo; se trata de conseguir la "integración social".

El origen conceptual del Estado Social presenta algunas analogías en las teorías de Stein y Heller<sup>44</sup>:

- 1 - Contexto histórico de crisis social.
- 2 - Solución más de carácter socioeconómico que político.
- 3 - La propuesta no implica la sustitución del orden existente, sino una transformación adaptativa del Estado, que supone la intervención del Estado en la economía como medio de disminuir las diferencias económicas.

Sin embargo, mientras que *Von Stein* posee un objetivo conservador, *Herman Heller* aspira a una transformación de la sociedad en una dirección más de izquierda.

*Schumpeter*<sup>45</sup> observa, a principios de los años 40, que la realidad prueba la tendencia del sistema capitalista a autodestruirse, pero, también, a transformarse. El Estado Social es una necesidad material; explica el Estado Social como una necesidad derivada de la evolución capitalista.

---

<sup>43</sup> Coincide con parte del planteamiento de Hayek; - Hayek, Friedrich A. "La fatal arrogancia. Los errores del socialismo". Unión Editorial; Madrid, 1990.

<sup>44</sup> Heller, H. "Teoría del Estado"; FCE, México, 1981.

<sup>45</sup> Schumpeter, J.A. "Capitalismo, Socialismo y Democracia". Aguilar, Madrid, 1963.

*Strachey*<sup>46</sup> llega "a la paradójica conclusión de que, justamente ha sido la lucha de las fuerzas democráticas contra el capitalismo la que ha salvado el sistema...", corrigiéndose la tendencia del capitalismo hacia la desigualdad creciente<sup>47</sup>.

*Según Heimann*, "...se conservó el capitalismo reduciéndolo... Se hizo menos capitalista, pero así logró que permaneciera algo de él y que la sociedad se salvara. *El capitalismo se reformó únicamente para no perecer*<sup>48</sup>, pero de todos modos se reformó"<sup>49</sup>.

Otras Teorías presentan el Estado Social como la tercera vía<sup>50</sup>, como una fórmula intermedia entre el llamado socialismo real y el Estado liberal; para *Habermas*<sup>51</sup> "el Estado Social ha supuesto un desdibujamiento del carácter radical de la lucha de clases".

El Estado de bienestar ha supuesto un compromiso entre capital y trabajo, lo que implicó para el primero la aceptación de garantizar un determinado nivel de vida, e incluso a través de la intervención del Estado si fuese necesaria; para el trabajo, el compromiso supuso, entre otras condiciones, la aceptación de la lógica del beneficio y del mercado.

Para *García Pelayo*<sup>52</sup> lo que caracteriza al Estado Social no es la nacionalización de los medios de producción, sino una más justa distribución del producto nacional.

---

<sup>46</sup>Strachey, T. (ministro laborista). 'El Capitalismo Contemporáneo'. FCE, México, 1974.

<sup>47</sup>No parece que siga siendo así sobre todo para los países pobres; y menos aún si nos fijamos en la relación Norte y Sur.

<sup>48</sup>La 'caída' del comunismo replantea estos principios. Todo parece indicar que es difícil saber si existe realmente una alternativa a la sociedad capitalista.

<sup>49</sup>E.Heimann, Teoría Social de los Sistemas Económicos, Tecnos, Madrid, 1.968, p.166.

<sup>50</sup>Punto de vista ya abandonado por buena parte de la doctrina.

<sup>51</sup>Habermas, G. 'Un modelo de compromiso del Estado Social'. Teorema, 1983.

<sup>52</sup>García Pelayo, M. 'Las Transformaciones del Estado Contemporáneo'. Alianza, Madrid, 1982.

El Estado Social, a diferencia del Estado de Derecho se asocia con la idea de participación, lo que supone, "un Estado que ayuda, reparte, distribuye y adjudica y no un Estado que se limita a sí mismo dejando al individuo en la situación social que tiene"<sup>53</sup>. Para *Forsthoff* la eficacia del Estado Social se encuentra íntimamente vinculada con la coyuntura económica, tesis que parece corroborar la crisis económica que se inicia en 1.973.

La crítica liberal.

La crítica de Hayek se basa en que la concentración del poder político y del poder económico en el Estado necesariamente induce al totalitarismo.

Para Hayek<sup>54</sup> el socialismo, con independencia de su tipo o grado, es un error intelectual. Por un lado, porque "aquel que pretenda, utilizando la coacción institucional, `mejorar` u organizar una determinada área de la vida social, carecerá del enorme volumen de información práctica y dispersa que se encuentra distribuida en la mente de los miles de individuos que hayan de sufrir sus órdenes. Por otro lado, la utilización sistemática de la coacción y la violencia, que constituyen la esencia del socialismo, impedirán que el hombre libremente persiga sus fines, y por tanto no harán posible que éstos actúen como incentivo para descubrir y generar la información práctica que es necesaria para hacer posible el desarrollo y coordinación de la sociedad".

"*La fatal arrogancia* consiste en instituir a la razón en árbitro supremo y sostener que deban ser consideradas válidas tan sólo aquellas normas que logren superar la prueba de la razón. Esa fatal arrogancia que pretende que el hombre puede moldear

---

<sup>53</sup>Forsthoff, E. - `Concepto y Esencia del Estado Social de Derecho`. CEC. Madrid, 1986.  
- `Problemas actuales del Estado Social de Derecho`. INAP, Madrid, 1966.

<sup>54</sup>Hayek, F.A. - `La Fatal Arrogancia - Los errores del Socialismo`. Unión Editorial; Madrid, 1990.

a su gusto la realidad circundante".

Siguiendo con *Hayek*, los principios de *solidaridad y altruismo* pueden ser utilizados en los grupos primarios, precisamente porque en los mismos existe un íntimo conocimiento sobre las necesidades y características de cada partícipe. Pero intentar extrapolar estos principios de solidaridad y altruismo, propios del grupo tribal, al orden extensivo de cooperación social, en el que interactúan y cooperan millones de individuos que no se conocen ni podrán llegar a conocerse entre sí, sólo daría lugar a la desaparición de la civilización, la eliminación física de la mayor parte del género humano y la vuelta a una economía de subsistencia de tipo tribal. El concepto de '*justicia social*', para Hayek, ni describe situaciones reales ni es coherente. "La palabra '*social*' ha adquirido tal variedad de significados que carece ya de toda utilidad como medio de comunicación".

Los pactos libremente establecidos han ido a lo largo del tiempo y paulatinamente sustituyendo a la solidaridad y al altruismo<sup>55</sup>; "casi todos ponemos nuestra aportación productiva al servicio de gentes que son para nosotros desconocidas, cuya existencia incluso ignoramos, mientras basamos nuestros propios ciclos vitales en el consumo de bienes y servicios facilitados por gentes que también desconocemos".

Para *Friedman*<sup>56</sup> libertad e igualdad de oportunidades son reconciliables y se complementan, en el sentido de que no se puede poner obstáculos a las libres capacidades por razón de raza, sexo, religión, nacionalidad y nacimiento. Por el contrario, libertad e igualdad de resultados son manifiestamente incompatibles.

Frente al principio de la solidaridad colectiva los neoliberales proponen el principio de solidaridad individual, en lo que subyace una vuelta al viejo dogma liberal de que

---

<sup>55</sup> '*Velo de ignorancia*', de Rawls.

<sup>56</sup> Friedman, M. '*La Tiranía del Statu quo*'. Ariel, Barcelona, 1984.

la previsión contra los riesgos de la pérdida de renta corresponde al individuo.

El Estado de Bienestar; la necesidad de un replanteamiento.

<sup>57</sup>El Estado de Bienestar ha conseguido diluir en gran parte la conflictividad social al convertir al Estado en el árbitro de los intereses en disputa, demostrando al mismo tiempo una gran capacidad integradora que ha impedido que la protesta social se convirtiese, como en otras épocas, en una rebelión contra el sistema. Al asumir estas funciones dejando de ser un instrumento de los grupos dominantes, según ha sido considerado tradicionalmente por el marxismo más ortodoxo, el Estado se ha legitimado a sí mismo y ha legitimado al sistema<sup>58</sup>.

Sin embargo, el Estado Social está siendo objeto en las dos últimas décadas de un debate profundo, en el que la crítica al intervencionismo del Estado no proviene sólo de las corrientes neoliberales. A ello habría que añadir la crisis de los valores asentados en la etapa anterior, como la solidaridad, el consenso social y la fe en el Estado. No sólo se ha debilitado el sustento económico del Estado de bienestar sino también su marco social, político y cultural.

La crisis<sup>59</sup> económica<sup>60</sup> y el modo en que se ha emprendido la recuperación han

---

<sup>57</sup>González Temprano, Antonio; Torres Villanueva, Eugenio (Profesores titulares de la Universidad Complutense de Madrid). 'El Estado del Bienestar en los países de la OCDE'. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social - Informes; Madrid, 1992.

<sup>58</sup>Parece defendible el hecho de que los mayores logros del Estado Social no se sitúan en el ámbito de la regulación económica ni en el de la redistribución de la renta, sino en el plano de la integración social y política.

<sup>59</sup>Como sinónimo de cambio.

<sup>60</sup>Las innovaciones científico-tecnológicas, la transnacionalización del capital y la crisis del Estado Social tradicional son tres referencias fundamentales a la hora de hablar sobre la reestructuración del sistema económico.

provocado cambios en la estratificación social. Como ha señalado *Peter Glotz*<sup>61</sup>, se está formando una sociedad en la que dos tercios de sus miembros se benefician del bienestar económico y sustentan el poder político. La legitimidad del sistema recae en ellos mientras que el resto de la población sufre un creciente distanciamiento económico (menores rentas) y político<sup>62</sup>. Esto también supone un distanciamiento en la identificación de riesgos dando lugar a un proceso de crisis en el antiguo pacto entre clases.

El poder triangular vigente - Estado, sindicatos<sup>63</sup> y organizaciones empresariales - supone la marginación de aquellos sectores que debido a su escasa fuerza y organización no pueden presionar suficientemente sobre las Administraciones Públicas. El distanciamiento respecto a éstas los coloca en una situación de precariedad para ver satisfechas por parte del Estado sus carencias sociales. 'La anterior legitimidad del Estado está siendo sustituida por una legitimidad grupal condicionada'.<sup>64</sup>

En los *años sesenta* el aumento de la renta nacional hace posible incrementar tanto el gasto social como los ingresos privados. Los gastos sociales suponían una redistribución de los recursos horizontal más que vertical; muchos servicios sociales (p.e: la educación) - estaban diseñados con el propósito de contribuir directamente al proceso de crecimiento económico. Existía un acuerdo social que aparentemente

---

<sup>61</sup> Glotz, Peter. 'Forward to Europe: A declaration for a new european left' en *Dissent*, verano de 1986.

<sup>62</sup> Planteamiento que también aparece en "La cultura de la satisfacción" de Galbraith.

<sup>63</sup> La creciente diferenciación de la población activa, entre trabajadores cualificados y no cualificados, sector público y privado, hombres y mujeres, a tiempo completo y a tiempo parcial, ha tenido como consecuencia una reducción del grado de cohesión del movimiento sindical. (Mishra, Ramesh (Catedrático de Política Social de la Universidad de York; Ontario, Canadá). 'El Estado de Bienestar en crisis. Pensamiento y cambio social'. Ministerio de Trabajo y Seguridad social; Madrid, 1984). (Petras, James - Informe Petras. Dos generaciones de trabajadores españoles; Ediciones Odeón, s.a. - Barcelona, verano de 1996).

<sup>64</sup> Problema de ámbito mundial y más sobresaliente en los países menos desarrollados.



generaba pocos costes y muchos beneficios, entre los que se incluían el mantenimiento de la estabilidad social y el desarrollo de un sentimiento de solidaridad y comunidad nacional. La segunda mitad de la década de los 60, representa el punto álgido de la idea de Estado de bienestar.

Como se ha mencionado con anterioridad, para los conservadores progresistas y los liberales, la intervención estatal permitía asegurar la libertad individual y la sociedad de mercado. Por su parte el desarrollo de los servicios sociales por un lado y la igualación de rentas mediante la imposición progresiva por otro, podían conducir a la sociedad por el camino del socialismo. Desde esta perspectiva el Estado de bienestar se convertía en una "residencia temporal" para el socialismo<sup>65</sup>. El objetivo socialista era una mayor igualdad social y este objetivo se podía alcanzar mediante la dirección de la economía y el Estado de bienestar; una vez que la socialdemocracia había desestimado la nacionalización como vía al socialismo, sólo quedaba el Estado de bienestar como mecanismo de importancia para alcanzar una sociedad más solidaria, justa y equitativa.

Este apoyo generalizado al Estado de bienestar se basaba en dos supuestos o hipótesis básicas; se pensaba que la acción gubernamental no produciría efectos no deseados; en segundo lugar la creencia en que el Estado de bienestar mejoraría, o por lo menos no dificultaría, el funcionamiento de la economía de mercado. La crisis de legitimidad actual, en gran medida, tiene que ver con la crítica a la validez de estos dos supuestos.

En la práctica, el Estado de bienestar no estaba redistribuyendo recursos desde los ricos hacia los pobres. Más bien, era un sistema de redistribución horizontal, lo que suponía la existencia de transferencias dentro de una misma clase social, más que

---

<sup>65</sup>La eliminación de la alternativa de la Izquierda radical significa que el estado de bienestar pierde su razón de ser como "vía intermedia" entre socialismo y capitalismo, como respuesta de parte de la democracia occidental al reto del comunismo como sociedad alternativa. La política social se podría convertir así en un mero apéndice de la economía de mercado.

entre clases sociales<sup>66</sup>.

Para la interpretación marxista, el Estado de bienestar no actuaba facilitando el camino al socialismo, sino que en las sociedades occidentales, el Estado, al margen de la mayor o menor provisión de servicios de bienestar que realizara, seguía estando al servicio del capital y de la clase dominante.

En la actualidad `todo parece indicar que la elección es entre capitalismo y capitalismo de bienestar´<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup>En términos globales el sistema impositivo era escasamente progresivo, mientras que la universalidad de los servicios sociales significaba que éstos *beneficiaban a los ricos y a los pobres* por igual.

<sup>67</sup>Mishra, Ramesh. `El Estado de bienestar en crisis´; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1984.

## CAPÍTULO 2 - ORÍGENES DE LA PREVISIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.

### 1. De la mutualidad, el cooperativismo y la beneficencia a las Declaraciones continentales.

<sup>68</sup>Los orígenes más remotos de influencia occidental proceden de los siglos XVI y XVII, cuando las dificultades de abastecimiento ocasionadas a las colonias por la intromisión de la piratería y la amenaza de las potencias enemigas de España, favorecieron la manufactura local, y entorno de ésta creció en las ciudades una clase de trabajadores independientes. Con la organización de los oficios se reprodujeron las prácticas mutualistas y benéficas de la metrópoli. Dentro de este movimiento, la cofradía fue el órgano de expresión del gremio en América a la vez que el primer antecedente de las sociedades de socorros mutuos y de la previsión organizada por los grupos sociales.

Como etapa final de este desarrollo histórico - institucional, en la segunda mitad del siglo XVIII se introdujo en América el montepío, que representa el primer sistema de previsión social obligatoria regido por normas legales, que contó con el apoyo económico del Estado.

Otras formas de protección se refieren a la beneficencia pública; como: la asistencia hospitalaria y social organizada por el Estado y por las fundaciones privadas o religiosas.

Como continuación a todo lo anterior, y siguiendo con *Moles*, se puede decir que la protección social en 'Indias' se realizó por diversos medios institucionales que se pueden dividir de la siguiente forma:

- 1 - Instituciones graciabes: destinadas a socorrer a los servidores de la

---

<sup>68</sup>R. Moles, Ricardo. 'Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica'. Ediciones Depalma; Buenos Aires, 1.962.

Corona. Comprenden diferentes tipos de pensiones y las jubilaciones.

2 - Instituciones benéfico - mutuales: tenían por objeto la asistencia a los pobres y la ayuda recíproca entre los asociados. En este grupo entran las cofradías, gremios, hermandades regidos por estatutos u ordenanzas de carácter privado, y cuyas obras se costean con bienes y recursos propios.

3 - Instituciones indígenas: basadas en el espíritu de solidaridad y en el cooperativismo de los pueblos prehispánicos (cajas de comunidades, misiones).

4 - Instituciones oficiales: tendentes a organizar la previsión para militares y funcionarios. Se fundan en el derecho, tienen carácter obligatorio y se financian con el aporte económico de los afiliados.

5 - Otras formas de protección social: sistemas de indemnización y subsidios por enfermedad y accidentes y asistencia médica de la población.

Buena parte de las últimas formas de protección citadas favorecieron únicamente a sectores privilegiados de la población hispanoamericana. Los blancos económicamente débiles, así como los demás grupos étnicos, carecieron de un sistema organizado de prestaciones sociales. Por el contrario, estos sectores buscaron en la fuerza gremial y en la asociación voluntaria las soluciones de previsión contra los riesgos bioeconómicos, en especial el de enfermedad. De esta manera, las sociedades de socorros mutuos, se desarrollaron en la esfera privada con el carácter de asociaciones libres.

En otro plano figuran las cajas de comunidades y las formas de protección de los pueblos indios, en que el bienestar y la seguridad, individuales y colectivos, dependían de la producción de bienes y de una justa distribución de la renta del trabajo entre los necesitados.

En síntesis, las instituciones graciabiles: mercedes, jubilaciones y pensiones, constituyen las expresiones rudimentarias de la protección social reconocida por el Estado. Las entidades benéfico - mutuales: cofradías, gremios y hermandades, son

las formas que adoptan la asistencia privada y las sociedades de socorros mutuos en la colonia. Las cajas de comunidades fueron un sistema de previsión colectiva basado en la interdependencia de los miembros del mismo grupo social y en el reparto de bienes con un sentido asistencial. Las instituciones oficiales de previsión estuvieron representadas por los montepíos, que extendieron a las provincias americanas el socorro a la familia mediante el seguro de supervivencia. Las demás formas de protección derivan, por un lado, del principio de la responsabilidad del empleador y por otro de la función del Estado destinada a proveer a la población la asistencia indispensable.

## El Siglo XX

En la segunda mitad de nuestro siglo, conviene destacar lo siguiente<sup>69</sup>:

En septiembre de 1942, la Declaración de Santiago de Chile formulada por la Primera Conferencia Interamericana de Seguridad Social afirma que "la sociedad debe encontrar en el esfuerzo solidario de todas las naciones y de todos los hombres, una nueva inspiración para abolir la miseria y garantizar la conquista digna y suficiente de los medios de vida; que el objetivo económico no basta por sí solo para consolidar una abierta y generosa cooperación si no se identifica con el de un orden social justo, en que se distribuyen equitativamente los rendimientos de la producción; y, que cada país debe crear, mantener y acrecentar el valor intelectual, moral y físico de sus generaciones activas, preparar el camino de las generaciones venideras y sostener a las generaciones eliminadas de la vida productiva". Este es, dice la Declaración, el sentido de la seguridad social: "una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos".

Asimismo, plantea esta Declaración un programa continental, "en el que se destaca

---

<sup>69</sup>Fuente: Primer Seminario Internacional de Seguridad Social CIEDESS - Santiago de Chile - octubre de 1992. "Estrategias para el Desarrollo de un modelo integrado de Seguridad Social".

que una política de seguridad social deberá promover medidas destinadas a aumentar las posibilidades de empleo y mantenerlo a un alto nivel; incrementar la producción y las rentas nacionales y distribuir las equitativamente; y, mejorar la salud, la alimentación, la vivienda y la educación general y profesional de los trabajadores. Esto interesa no sólo a cada país, sino que a las demás naciones americanas, por lo que se impone una acción concertada de los organismos de seguridad social en resguardo del capital humano, garantía de la integridad y defensa continental".

En mayo de 1944, en la XXVI Reunión de la Conferencia General de la O.I.T. realizada en Filadelfia, se aprueba la Declaración de Filadelfia. En ella se reitera que *"el trabajo no es una mercancía; que la pobreza en cualquier lugar constituye un peligro para la prosperidad en todas partes; y, que la lucha contra la necesidad debe emprenderse con incesante energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional continuo y concertado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, con el fin de promover el bienestar común"*.

En dicha Declaración se afirma que *"todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y de dignidad, de seguridad económica y de igualdad de oportunidades; y, que lograr las condiciones que permitan llegar a esos resultados debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional"*.

En abril de 1948, en la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada por la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá, se afirma que toda persona tiene derecho a la seguridad social. Similar declaración contiene el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -

aprobado por las Naciones Unidas en su XXI Asamblea General en diciembre de 1966 - y la Declaración Iberoamericana de Seguridad Social de Buenos Aires - adoptada en el V Congreso Iberoamericano de Seguridad Social en abril de 1972.

Como antecedente nacional concreto, en Chile ya la Constitución Política del Estado de 1925, en su Capítulo Tercero, sobre garantías constitucionales, art.10 n° 14, aseguraba a todos los habitantes de la República la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de vida, para proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. Añade que es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, debiendo destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad.

Es en la década de los años 20, época en que en América - poco tiempo después de haberse instituido en Alemania los seguros sociales - se comienzan a formular los primeros programas de seguridad social.

A este respecto se puede consultar el cuadro donde aparecen las fechas de las primeras leyes de Seguridad Social en materia de Salud, Vejez, Invalidez y Muerte para toda la región latinoamericana (cuadro 1).

**Fechas de las primeras leyes sobre Seguridad Social en América Latina  
para los riesgos de I.V.M. y Salud.**  
(cuadro 1)

Países	Primeras leyes sobre Seguridad Social en Salud	Primeras leyes sobre Seguridad Social en I.V.M.
<i><u>Seguro Social (Salud)</u></i>		
Argentina	1943(a), 1944(a)	1930-50
Bolivia	1949	1959
Brasil	1923(a), 1931(a)	1920-30
Colombia	1938(a), 1946(a)	1945-56
Costa Rica	1941	1943
Chile	1924	1924/81
Ecuador	1935	1930-42
El Salvador	1949	1969
Guatemala	1946(a), 1953(a)	1969
Haití	1967	1965
Honduras	1952	1971
México	1943	1941
Panamá	1941	1941-54
Paraguay	1943	1943
Perú	1936	1936-60
Rep.Dominicana	1947	1947
Uruguay	1958(a), 1960(a)	1920-30
Venezuela	1940	1966
<i><u>Sistema Nacional de Salud</u></i>		
Antigua-Barbuda	1973	1972
Bahamas	1972	1974
Barbados	1966	1967
Belize	1979	1979
Bermuda	1970	1967
Cuba	1934(a), 1963(a)	1920-50
Dominica	1975	1970
Granada	1983	1969-83
Guayana	1969	1969
Jamaica	1979(a)	1966
Nicaragua	1955	1955
S.Cristóbal y Nevis	1971	1970-77
San Vicente	1978	1970
Santa Lucía		1970
Surinam		1973
Trinidad y Tobago	1971	1971

(a) Continuación voluntaria cuando se pasa de empleo asalariado a cuenta propia.

Fuente: II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social - "Aspectos  
Económico - Financieros de la Seguridad Social en Latino América y Caribe.  
Mesa Lago, Carmelo - Montevideo (Uruguay), octubre 1990.



## 2. Historia reciente de la Seguridad Social en América Latina. Los grupos de presión.

La seguridad social ha evolucionado en Latinoamérica a través de cinco siglos de una manera fragmentaria y descoordinada. Como ya se ha dicho, sus antecedentes pueden remontarse a las culturas precolombinas y a los gobiernos españoles coloniales, aunque las instituciones modernas florecieron gradualmente en el período republicano y especialmente a partir de la década de 1.920.

Desde un punto de vista político, la seguridad social puede ser vista como la consecuencia del poder que los grupos de presión tienen para obtener concesiones del Estado o como un instrumento estatal para neutralizar a tales grupos, evitar los conflictos agudos y conservar el statu quo y la estabilidad política<sup>70</sup>. En lugar de ser mutuamente excluyentes parecen ser explicaciones complementarias<sup>71</sup>.

Para *Mesa Lago*<sup>72</sup>, y una vez observada la realidad latinoamericana, la seguridad social debe ser vista como una parte de la 'recompensa' que una sociedad proporciona a sus miembros de acuerdo con criterios establecidos basados en la ocupación, la capacitación laboral (educación), el status, el poder militar, etc. El lugar de residencia (urbano vs rural, o en función del área geográfica), así como la raza (blanco vs indio) aparecen como fuentes adicionales de la estratificación de la

---

<sup>70</sup>Planteamiento ya analizado con anterioridad y que puede resultar algo simplista para los países más industrializados, los de la OCDE fundamentalmente, pero que puede que no lo sea tanto para la realidad que más nos interesa que es la latinoamericana.

<sup>71</sup>La generalización y el éxito del Estado de bienestar como condiciones para exigir una extensa homogeneización social a través de una clase media amplia puede verse en puntos anteriores, cuando se hablaba de 'clase' y 'riesgo'; en América Latina estas condiciones pueden no cumplirse, fundamentalmente porque se carece de una extensa clase media (en cualquier caso se hace necesario profundizar sobre el tema).

<sup>72</sup>Mesa Lago, Carmelo. 'Modelos de seguridad social en América Latina. Estudio Comparativo'. Edic.Siap. Planteos - Buenos Aires, 1.977.

seguridad social<sup>73</sup>.

La CEPAL ha sugerido que el crecimiento fragmentario del sistema de seguridad social en Latinoamérica es el resultado de las presiones de las minorías urbanas con mayor educación y más influyentes, de los estratos de ingresos medios con fuerza organizativa y poder electoral, y que el sistema ha sido tradicionalmente manipulado en favor de esas minorías a expensas del conjunto de la población. Una explicación más elaborada ha sido construida por dos investigadores de ciencias políticas, *Jorge I. Tapia* y *Charles J. Parrish*, a partir de su estudio del caso chileno. Ellos sostienen que el poder de los grupos de interés, operando en un medio de pluralismo político, es la clave para explicar la estratificación y las desigualdades de los sistemas de seguridad social.

La segunda explicación - donde el Estado aparece como la fuerza principal que determina la estratificación de la seguridad social - ha sido desarrollada por *Julio Cotler* y *Carlos A. Astiz* basándose en sus análisis de la élite de poder peruana. El actor principal en este modelo es el Estado; existe una influencia mutua entre el Estado y los grupos de presión pero estos últimos no son los que poseen la iniciativa en cuanto a la seguridad social, sino que más bien son manipulados por el Estado<sup>74</sup>.

Siguiendo con Mesa Lago, cuatro pueden ser los tipos latinoamericanos ideales de grupos de presión según su fuente de poder predominante<sup>75</sup>: 1) militar, 2) político-administrativa, 3) económica o de mercado y 4) sindical.

---

<sup>73</sup> La estratificación de la seguridad social es un reflejo de la estratificación global de la sociedad y los grupos de presión son el lazo entre ambas'. Mesa Lago.

<sup>74</sup> El modelo antedicho funciona mejor en una sociedad autocrática.

<sup>75</sup> Hay que advertir que existe el peligro de caer en la excesiva simplificación al querer generalizar las características de una realidad para todo un continente.

## 1 - Grupo de presión militar.

La principal fuente de poder de este grupo es el control de las armas y su papel en cuanto al mantenimiento del orden. Pero a través de su intervención en la política - tradicional en Latinoamérica- este grupo a menudo ha controlado el gobierno, ya sea asumiendo el poder directamente o tras un régimen civil débil. Aprovechando su poder, el grupo de presión militar se ha concedido a sí mismo o ejercido presión para obtener una protección del sistema de seguridad social<sup>76</sup> que es la más antigua, la mejor y la más barata para los asegurados, aunque no así para el Estado.

Debido a la naturaleza de sus actividades, el grupo presionó primero para lograr pensiones de invalidez y para sobrevivientes, las que fueron obtenidas durante las épocas coloniales o después de las guerras de la independencia o de las guerras con estados limítrofes. Dada la frecuente renovación de sus filas, el paso siguiente del grupo fue presionar para obtener pensiones de cesantía y antigüedad (con un corto período de servicio). La pensión de vejez tiene escasa prioridad debido a que la mayoría de los miembros del grupo no se retiran a edad avanzada; en cualquier caso, la edad requerida para retirarse es muy baja. Por lo que respecta a la asistencia sanitaria, actualmente los hospitales más modernos y mejor equipados de Latinoamérica sirven a este grupo.

## 2 - Grupo de presión político - administrativo.

En aquellos países en los cuales el poder político se halla sólidamente en manos de civiles, las ramas legislativa, ejecutiva y judicial del gobierno se ubican en el extremo superior de la jerarquía de la seguridad social.<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup>La protección de los subgrupos ha sido gradual; generalmente comenzó por el ejército y la marina, fue luego expandida a la policía y por último a la fuerza aérea.

<sup>77</sup>Dentro de este grupo es posible incluir a los trabajadores de comunicación masivos (periodistas, tv, radio) que tienen el poder de influir sobre la opinión pública y de ejercer presión.

El grupo político-administrativo recibió protección casi al mismo tiempo que el grupo militar ( y en algunos países con anterioridad). Primero obtuvo pensiones de vejez, invalidez y para sobrevivientes, luego pensiones por antigüedad y desempleo; finalmente, asistencia médica y otros beneficios. La práctica común de cesar a una gran cantidad de empleados públicos o de anular puestos cada vez que el gobierno pasa de un partido a otro ha producido, como en el caso de los militares, condiciones menos rigurosas para el retiro dentro de este grupo.

### 3 - Grupo de presión económico o de mercado.

El grupo de presión basa su poder en la importancia que tiene para la economía nacional su capacitación específica y/o de la importancia del sector productivo en cuestión.

El grupo de presión económico generalmente ha obtenido protección de seguridad social mucho después que los otros dos grupos pero antes que el grupo de presión sindical<sup>78</sup>. El seguro de vida le fue concedido primero; el grupo daba mayor prioridad a las pensiones por antigüedad que a las de vejez, recibió protección sanitaria tarde (porque originariamente fue protegido por cofradías, o cooperativas de salud), y tuvo menos interés en la compensación por desempleo debido a su estabilidad relativamente alta en el trabajo.<sup>79</sup>

---

<sup>78</sup>En algunos países estos empleados también han recurrido con éxito a la sindicalización, a la negociación colectiva e inclusive a las huelgas para lograr un mejor régimen de seguridad social; evolución empañada por las tristemente comunes dictaduras militares en la zona durante los años sesenta y setenta.

<sup>79</sup>En algunos países latinoamericanos ha existido, y en muchas zonas aún hoy se mantiene, una clara división entre dos sectores de la fuerza de trabajo: *empleados y obreros*. Los primeros son trabajadores `intelectuales´ o `cualificados´, de clase media; por lo general cobran sobre una base mensual (sueldo). Los obreros son trabajadores `no cualificados´ o de `cuello azul´ cuyas actividades son predominantemente físicas, de clase baja y se les paga sobre una base horaria o diaria (jornal). El ingreso de los empleados es en general sustancialmente más alto que el de los obreros, aunque la brecha entre ambos se ha reducido. La distinción de los dos grupos ha sido tratada históricamente en secciones separadas de la legislación o códigos laborales de algunos países (p.e: Chile, Perú), con reglamentaciones que favorecen más a los empleados que a los

---

#### 4 - Grupo de presión sindical.

La fuente de poder de este grupo, compuesto esencialmente por obreros, es una combinación de su activismo a través de sindicatos, huelgas y negociación colectiva y de la importancia estratégica de su oficio. Dentro del grupo sindical pueden distinguirse, en función de su poder, varios subgrupos: la `aristocracia obrera´<sup>80</sup>, el grueso de los obreros urbanos, los trabajadores rurales de las modernas plantaciones y el grueso de los trabajadores rurales y campesinos. Tanto los empleados del servicio doméstico como los trabajadores independientes pueden ser clasificados aquí como subgrupos adicionales, o se los puede considerar parte de los no asegurados.

El creciente número de accidentes laborales y de enfermedades profesionales provocó a comienzos de siglo numerosas huelgas y una situación explosiva; así estos se convirtieron en los primeros riesgos cubiertos para este grupo. La protección de la salud fue el paso siguiente debido al peligro de la difusión de enfermedades contagiosas y la carencia de recursos. Originalmente se ha dado mayor prioridad a las pensiones por invalidez y para sobrevivientes que a las pensiones a la vejez. La cobertura ante el desempleo se ha logrado sólo en escasos países latinoamericanos.

---

obreros.

<sup>80</sup> Como `aristocracia obrera´ se puede incluir el sector de transporte y comunicaciones (ferrocarriles, transporte urbano, taxis, puertos, teléfonos y telégrafos), que ha sido uno de los primeros segmentos de este grupo en obtener protección del sistema de seguridad social, debido a su capacidad de paralizar el país o la capital, detener el flujo de importaciones o exportaciones, etc. Lo mismo puede decirse de los servicios estratégicos como agua, gas, combustible y electricidad. Además, muchas de las empresas en las cuales están empleados estos trabajadores son monopolios, empresas extranjeras o ambas cosas a la vez y gozan de mayores beneficios relativos.

Los no asegurados.

En su mayoría aquellos que quedan sin protección del sistema de seguridad social son los subgrupos de la fuerza de trabajo desprovistos de poder por carecer de capacitación, hallarse muy dispersos, no estar organizados, trabajar en sectores *económicos que no son estratégicamente importantes, etc.* La cobertura de tales subgrupos también presenta obstáculos complejos entre ellos la dispersión, la *escasa capacidad de pago de aportes, a lo cual se añaden los consiguientes* problemas administrativos para proporcionarles beneficios adecuados.

Los no asegurados abarcan algunos grupos urbanos tales como el del servicio doméstico (que se van asegurando poco a poco), el de los trabajadores a domicilio, el de los trabajadores independientes como vendedores ambulantes y pequeños artesanos. Una gran masa de trabajadores no asegurados está concentrada en el sector rural y compuesta por campesinos que son o bien independientes, viven en tierra comunal o india, o bien trabajan sin salario bajo uno de los muchos tipos de contratos agrícolas con terratenientes (p.e. de mediería), o son jornaleros en cosechas de *productos no importantes o en pequeñas granjas a menudo de labor* estacional, o son trabajadores familiares no remunerados. El desocupado, que con frecuencia constituye un gran segmento de la fuerza de trabajo, es en muchos casos también un no asegurado.

Para el no asegurado prácticamente la única protección que existe es la de la asistencia estatal o la caridad pública.

La Octava Conferencia Regional Interamericana de la OIT adoptó, en 1.966, el Programa de Seguridad Social para las Américas de Ottawa, donde se recomendaba el fortalecimiento del papel de la seguridad social como instrumento de redistribución del ingreso nacional y se fomentaba la protección uniforme y la eliminación de desigualdades a través de la expansión de la cobertura, a fin de

incluir a los *grupos no asegurados*, la revisión de los sistemas privilegiados que resultan desproporcionados respecto a las posibilidades económicas de la nación y distorsionan los principios de la seguridad social y, por último, el financiamiento del sistema por parte del Estado en todos los casos necesarios.

## **PARTE II**

### **POBREZA Y SECTOR INFORMAL**



## **PARTE II LA POBREZA Y EL SECTOR INFORMAL**

### **Página**

### **CAPÍTULO 3 - LA POBREZA**

<b>1</b>	<b>Igualdad y Pobreza: enfoque filosófico</b>	<b>51</b>
<b>2</b>	<b>La Pobreza: enfoque metodológico</b>	
2.1	Tratamiento estadístico conceptual de la pobreza en países 'no pobres'	54
2.2	Medición de la pobreza: aplicación al caso latinoamericano	57
<b>3</b>	<b>La Pobreza en América Latina</b>	
3.1	Opciones de actuación	73
3.2	La pobreza en cifras	79
3.3	Desintegración social	94

## **PARTE II LA POBREZA Y EL SECTOR INFORMAL**

Uno de los objetivos básicos de este estudio reside en conseguir encajar los Sistemas Públicos de Seguridad Social Latinoamericanos en la realidad socioeconómica de la región, y las respuestas ofrecidas por estos ante el problema de la pobreza, la desigual distribución de la renta, y la informalidad.

Es necesario primero encuadrar el Desarrollo Histórico del Estado Social a nivel general, y particularmente para América Latina (como se ha hecho en la parte inmediatamente anterior); a continuación, se trata de definir el concepto teórico de la pobreza y la dura realidad social donde se han de desarrollar las correspondientes políticas sociales; el mercado de trabajo; la baja productividad laboral; y la informalidad pueden parecer, *a priori*, una buena vía de explicación y comprensión de dicha realidad.

### **CAPÍTULO 3 - LA POBREZA**

#### **1. Igualdad y Pobreza: enfoque filosófico**

"Para el pensamiento griego, la palabra justicia da cuenta de la forma de ser de lo que es y también de la forma y razón de lo que debería ser. La justicia es a la vez explicación de lo que hay y propuesta de lo que debería haber".<sup>81</sup>

*Hesíodo* en 'Los trabajos y los días' señala la base imprescindible de igualdad que ha de existir para que pueda darse la competición entre rivales. "Sólo los que previamente se consideran hombres, semejantes, y luego más abstractamente

---

<sup>81</sup> Savater, Fernando. En el Primer Simposium sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Fundación Argentaria. Madrid, 1.993

seres, iguales, pueden rivalizar unos frente a otros en aspiración a la excelencia".

*Rousseau* "Por igualdad no debemos entender que los grados de poder y riqueza sean absolutamente idénticos para todo el mundo, sino que el poder nunca será lo suficientemente grande para ejercer violencia y siempre será ejercido en virtud del cargo público y de la ley; y que, en lo tocante a las riquezas, nadie será lo suficientemente rico como para comprar a otro ni nadie tan pobre como para verse obligado a venderse".

*Locke* " Lo que a todos nos iguala, en cambio, es el apego a nuestra libertad natural que no consiente en vernos sometidos al capricho arbitrario de otro hombre".

Para *Helvetius*, todos los hombres están dotados de un vigor intelectual y de un poder de atención suficientes para poder llegar al nivel de los más ilustres. La causa de que los talentos sean tan desiguales es siempre "el efecto de la diferencia de situación en que la suerte les ha colocado", es decir la diversidad de ambientes, recursos económicos, instrucción, etc... "¿De dónde procede la extrema desigualdad del entendimiento? De que nadie percibe precisamente los mismos objetos, ni está precisamente en la misma situación, ni ha recibido la misma educación; y de que la suerte, que preside nuestra instrucción, no conduce a todos los hombres a minas igualmente ricas y fecundas. Es por tanto a la educación, tomada en el más amplio sentido que podamos dar a este término, con inclusión en él de la idea de suerte, a la que debemos referir la desigualdad de entendimiento"<sup>82</sup>.

*Helvetius* es el promotor de la doctrina utilitarista - "la moral privada y las instituciones públicas deben buscar siempre aquello que suponga la mayor felicidad para el mayor número de ciudadanos".

El utilitarismo se caracteriza habitualmente por la frase "lo mejor para el mayor

---

<sup>82</sup>Tratado del hombre, IV, XXIII.

número', una meta que los economistas han interpretado por regla general como equivalente a maximizar la suma de utilidades individuales. Por lo tanto, "se desentiende por completo de la distribución interpersonal de dicha suma"<sup>83</sup>.

*John Rawls* en su 'Teoría de la justicia', atiende tanto a la igualdad en sus aspectos más genéricos<sup>84</sup>, como a las correcciones compensatorias que deben subsanar permanentemente las siempre renovadas desigualdades que genera un proceso social de libertad<sup>85</sup>. *John Rawls* - "Las desigualdades económicas y sociales se han de tratar de forma que (a) procuren el mayor beneficio posible al que se encuentre en mayor desventaja y (b) se asignen a oficios y posiciones abiertas a todo el mundo en condiciones de justa igualdad de oportunidades"<sup>86</sup>.

Para Le Grand debe entenderse como socialmente injusto que los individuos reciban menos que otros como consecuencia de factores que se encuentran fuera de su control<sup>87</sup>. Los factores que se encuentran fuera del control de los individuos se pueden entender como restricciones y éstas limitan las posibilidades en el que los individuos pueden hacer sus elecciones. 'Si se define el conjunto de posibilidades limitado por las restricciones como el conjunto de elecciones, en ese caso, una

---

<sup>83</sup>Sen; 1.973, p.16

<sup>84</sup>Por medio del mito, ya aludido, del "velo de ignorancia", contrato inicial imaginario según el cual se establecen las normas más universalizables sin perjuicio relevante para nadie al ignorar cada uno de los socios cuál ha de ser su condición de partida.

<sup>85</sup>"¿Cómo luchar contra los privilegios injusticables sin agobiar injustamente a quienes más pueden valer por sí mismos? La diversidad de la vida es una riqueza compuesta de diferencias entre sexos, razas, preferencias y talentos. No quisiéramos prescindir de ella pero tampoco convertirla en origen de jerarquías que condenen a ciertos seres humanos a la miseria embrutecedora, la ignorancia o la ausencia de derechos civiles. El perpetuo debate entre el equilibrio de lo que tenemos en común y la desigualdad de lo que nos convierte en únicos e irrepetibles sigue abierto".

<sup>86</sup>Rawls, John; 1.972, p.83.

<sup>87</sup>Coincide con Cohen, 1989.

distribución es justa si es el resultado de la elección que los individuos informados hacen entre conjuntos de elecciones iguales'. La gente 'merece' soportar las consecuencias de sus propias elecciones, suponiendo que el abanico de elecciones que se abre ante ellos sea aproximadamente el mismo que el de los demás.<sup>88</sup>

Según Sartori<sup>89</sup>, " la progresión histórica de la igualdad (de las igualdades) puede agruparse en cuatro clases o tipos: a) igualdad jurídico - política; b) igualdad social; c) igualdad de oportunidades, y d) igualdad económica". De la importancia que se atribuya a la consecución de cada una de estas clases de igualdad se derivan importantes diferencias en los proyectos políticos y en las propias concepciones filosóficas<sup>90</sup>.

## 2. La Pobreza: enfoque metodológico.

### 2.1 Tratamiento estadístico conceptual de la pobreza en países 'no pobres'.

<sup>91</sup>*Definición de pobreza* adoptada por el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea: "aquellas personas cuyos recursos (materiales, culturales y sociales) son tan limitados para excluirlas de la forma de vida mínima aceptable en el Estado Miembro en el que viven"<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup>Le Grand, Julian. En el Primer Simposum sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Fundación Argentaria. Madrid, 1.993

<sup>89</sup>G. Sartori: Teoría de la Democracia. 2: Los problemas clásicos. Alianza Universidad, Madrid 1.988, pag. 420. En el Primer Simposum sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Fundación Argentaria. Madrid, 1.993

<sup>90</sup>Solamente la igualdad, ante y en la aplicación de la ley, que excluye la discriminación arbitraria, no acepta matización alguna.

<sup>91</sup>Atkinson, Anthony B. 'Análisis de los efectos de la pobreza en la Comunidad Europea'.

<sup>92</sup>Comisión Europea, 1.991, p.2.

En el estudio realizado por la Comisión de la Comunidad Europea en 1993 sobre la 'Protección social en Europa' se utiliza la definición más corriente del umbral de pobreza según la cual, se encuentran por debajo de este umbral los hogares con una renta<sup>93</sup> inferior al 50% de la renta media disponible en el país en cuestión, tras realizar un ajuste con ayuda de escalas de equivalencia<sup>94</sup> para cada tipo de hogar<sup>95</sup>.

Generalmente la pobreza se mide en términos de la proporción por debajo de un nivel determinado, sin embargo, esto no expresa la intensidad o gravedad del problema en cada caso. Para evitar esto en Estados Unidos y en otros países se utilizan medidas alternativas, como es el *vacío de pobreza*, que mide la caída total de renta y que indica la cantidad total de renta que se precisa para elevar a los que tienen ingresos reducidos hasta la línea de pobreza<sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup>La renta disponible se define como la renta total del hogar (renta procedente de una actividad económica, de propiedades y de transferencias) libre de impuestos y de cotizaciones sociales, excluidas las prestaciones en especie (como sanidad, educación, vivienda ocupada por su propietario, utilización de un vehículo para el trabajo, etc.). Se atribuye así a cada individuo un indicador de renta, que se obtienen dividiendo la renta disponible del hogar a que pertenece por el número de adultos equivalentes que constituyen dicho hogar.

<sup>94</sup>Escala aplicada:

- primer adulto en el hogar 1,0
- cada adulto más: 0,7
- cada niño a cargo: 0,5

Así, pues, el número de equivalentes adultos (EA) en un hogar viene dado por la siguiente fórmula:

$$EA = 1 + 0,7(A - 1) + 0,5E$$

donde:

$A$  es el número de adultos y  $E$  el de personas de menos de 17 años, o de más edad si están cursando estudios.

<sup>95</sup>Entendiendo por hogar el grupo de personas, ligadas o no por vínculos familiares, que viven bajo el mismo techo y hacen, por lo general, sus comidas en común.

<sup>96</sup> En términos matemáticos, la diferencia en el vacío de pobreza es la integral de la diferencia en la distribución acumulativa.

Diferencias aparentemente inocuas en definiciones (p.e: medición de la pobreza con medias o medianas) pueden implicar una diferencia mayor en las conclusiones.

<sup>97</sup>Las líneas de pobreza más utilizadas son las llamadas 'objetivas', (absolutas o relativas), basadas en mediciones objetivas de determinadas magnitudes económicas. Las absolutas son independientes del nivel de renta del grupo social<sup>98</sup>; estas líneas no quedan afectadas por incrementos proporcionales de la renta de la población, por lo que éstos se traducen en una disminución del número de los clasificados como pobres. Por el contrario, las líneas de pobreza relativas se definen tomando como base la distribución de renta - o consumo - de la población, por lo que un aumento proporcional de éstos tiene el efecto de arrastrar la línea divisoria, pudiendo dejar invariante el número de pobres<sup>99</sup>.

Existen también líneas de pobreza subjetivas como la Línea de Leyden en cuya determinación forman parte esencial las apreciaciones subjetivas de cada hogar respecto a sus necesidades. La pregunta a realizar es: "dadas las circunstancias de su hogar, dígame aproximadamente qué ingresos mensuales asociaría con cada una de las siguientes situaciones económicas - muy mala, mala, insuficiente, suficiente, buena, muy buena." Por lo tanto, es la valoración subjetiva de la utilidad derivada de diferentes niveles de ingreso por los hogares lo que sirve para su determinación. Por otra parte, puesto que se construye a partir de funciones de utilidad individuales, elimina el problema de las escalas de equivalencia, puesto que los hogares evalúan ya implícitamente los efectos derivados de su tamaño y composición, es decir, 'se escalan' a sí mismos automáticamente<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Martín-Guzmán, Pilar y Bellido, Nicolás. 'Líneas de pobreza: una estimación de la pobreza subjetiva en España'. En el Primer Simposium sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza. Fundación Argentaria. Madrid, 1.993

<sup>98</sup> P.e: la línea de *Rowntree*, en la que se fija una "cesta de la compra" mínima, considerándose como pobres las familias que no pueden acceder a ella.

<sup>99</sup> p.e: definición utilizada en la práctica en el Primer Programa Europeo de Acción contra la pobreza.

<sup>100</sup> La línea de Leyden emplea para la 'utilidad' una función de distribución logarítmico-normal.

Otra problemática metodológica surge al elegir entre el gasto o el ingreso como variable que debe servir de base para la clasificación entre pobres y no pobres; a favor del gasto está el que pueda ser un indicador más estable, puesto que refleja mejor la renta permanente, y que los datos de gasto recogidos en las encuestas suelen ser más veraces que los de ingreso; como contrapunto no es fácil imputar adecuadamente al período de referencia los gastos de bienes de consumo duradero efectuados durante el mismo.<sup>101</sup>

Otro problema importante ya mencionado, es el de las llamadas escalas de equivalencia, que aparecen cuando el sujeto a clasificar en términos de pobreza no es el individuo, sino el hogar. Este problema se deriva del hecho de que hogares de tamaño y composición diferentes van a necesitar una distinta cantidad de ingreso o de gasto, no necesariamente proporcional al número de miembros, para alcanzar el mismo nivel de utilidad. Acerca de las escalas de equivalencia más utilizadas se volverá más adelante.

## *2.2 Medición de la pobreza. Aplicación al caso Latinoamericano.*

<sup>102</sup>Dos son las formas fundamentales de medir y caracterizar la pobreza en América Latina: mediante las 'líneas de pobreza' y por el método directo de los indicadores sociales, cuya modalidad más difundida en los últimos años ha sido la de los denominados 'mapas de necesidades básicas insatisfechas'.

Ambos métodos responden a enfoques conceptuales diferentes, al punto de que

---

<sup>101</sup>En estimaciones recientes, la Comisión de la Comunidad Europea, frente a su habitual práctica anterior, toma el gasto como indicador de los recursos, en lugar de la renta. Sin embargo, la Comisión parece creer que en principio la renta debería ser el indicador adecuado; su adopción del gasto se realiza solamente por motivos prácticos.

<sup>102</sup>Feres, Juan Carlos; División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL. En la Revista n° 61 de la CEPAL; Abril de 1997; Santiago de Chile.



"no constituyen, en realidad, formas alternativas de medir la misma cosa, sino que representan dos concepciones distintas de la pobreza"<sup>103</sup>; estas concepciones se basan, en un caso, en la noción de la capacidad para satisfacer las necesidades esenciales y, en el otro - el método directo -, en la observación del consumo real de las personas en relación a determinadas convenciones sobre necesidades mínimas.

La fuente principal de información de los mapas de necesidades básicas insatisfechas son los censos de población y vivienda, mientras que las estimaciones por las líneas de pobreza se elaboran sobre la base de las encuestas de hogares.

Para *Feres*, conceptos clave para el método de las líneas de pobreza son: la 'canasta básica de alimentos'; 'los gastos no alimentarios'; 'las medidas de equivalencia'; 'la confiabilidad de la medición del ingreso'; 'la ampliación de la cobertura del concepto de ingreso'; 'las fuentes de información'.

Canasta básica de alimentos.

Para su determinación la definición planteada por la CEPAL es generalmente aceptada: 'canastas cuyo nivel y composición satisfagan las necesidades nutricionales y reflejen los hábitos de consumo prevalecientes en la sociedad (ajuste a las preferencias del consumidor), en concordancia con la oferta interna de productos alimentarios y sus precios relativos. Para la valoración de la canasta se utilizan los precios de cada artículo recolectados para el cálculo del índice de precios al consumidor' <sup>104</sup>.

Sin embargo su determinación puede compliarse, ya que, cada ejercicio concreto, por insuficiencias de la información u otras razones, se enfrenta a situaciones

---

<sup>103</sup>Sen, A.; 'Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation'; Oxford, Reino Unido; Organización Internacional del Trabajo (OIT); 1981.

<sup>104</sup>CEPAL, 1991: Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta; Estudios e informes de la CEPAL, nº 81; Santiago de Chile, 1991.

particulares<sup>105</sup>.

#### Gastos no alimentarios.

El costo de atender las necesidades no alimentarias varía a lo largo de las etapas del ciclo de vida familiar según el tamaño y la composición del hogar y también en función de factores como la cuantía del patrimonio acumulado y el grado de acceso a los *servicios públicos*, aspecto parcialmente tratado por las `escalas de equivalencia´; a través de ellas debieran recogerse completamente los efectos de las diferencias de composición y las economías de escala de los hogares implícitas en el perfil de sus gastos de consumo.

#### Medidas de equivalencia.

Las líneas de pobreza deben tener en cuenta el tamaño y la composición de los hogares, así como la estructura de consumo que acompaña a las distintas fases o etapas del ciclo de vida familiar. El conjunto de estos elementos se recoge en las llamadas `escalas de equivalencia´.

Las aproximaciones principalmente utilizadas para elaborar dichas escalas pueden ser: i) las encuestas de valoración de las necesidades individuales (introduce elementos subjetivos); ii) la investigación empírica del comportamiento del gasto de los hogares, y los estudios basados en información nutricional (y psicológica). Naturalmente, los distintos métodos conducen a resultados diferentes. Pese a la necesidad de incorporar las escalas de equivalencia en la metodología de los estudios de pobreza no existe un único criterio a aplicar, dependiendo éste de la *voluntad, objetivos y medios de los que disponga el analista*.

A continuación se muestran cinco escalas de equivalencia actualmente en uso en diferentes países:

---

<sup>105</sup> El problema se complica cuando la información con que se cuenta es débil o incompleta, como suele ocurrir respecto de algunas áreas urbanas o las áreas rurales de los países de la región, lo que obliga a apoyar el análisis en hipótesis o conjeturas.

## Escala de equivalencia entre los hogares

	Hombre	Mujer
<b>A. Escala de Amsterdam<sup>a</sup></b>		
18 años y más	1,00	0,90
14 a 17 años	0,98	0,90
Menores de 14 años	0,52	0,52
<b>B. Escala de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)<sup>b</sup></b>		
Primer adulto	1,00	
Persona adicional de 14 años o más	0,70	
Persona adicional menor de 14 años	0,50	
<b>C. Escala de la OCDE modificada<sup>c</sup></b>		
Primer adulto	1,00	
Persona adicional de 14 años o más	0,50	
Persona adicional menor de 14 años	0,30	
<b>D. Escala subjetiva</b>		
Primer adulto	1,000	
Segunda persona	0,232	
Tercera persona	0,159	
Cuarta persona	0,126	
Quinta persona	0,105	
Sexta persona	0,091	
<b>E. Escala LIS<sup>d</sup></b>		
Jefe de hogar	1,00	
Adultos y niños	0,50	

<sup>a</sup> Usada en los estudios de gasto de consumo en el Reino Unido. <sup>b</sup> Arbitraria, pero más realista que la escala per cápita. <sup>c</sup> Compromiso entre la escala de la OCDE y la escala subjetiva. <sup>d</sup> LIS: Luxemburgo Income Study. Fuente: Feres, Juan Carlos; División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL. En la Revista n° 61 de la CEPAL; Abril de 1997; Santiago de Chile.

Confiabilidad de la medición del ingreso.

Para evaluar la confiabilidad de la medición del ingreso y tratar de corregir los márgenes de subestimación o sobreestimación que se establezcan, se suele utilizar como patrón de referencia cuantitativo que sirva como base de comparación, las cuentas nacionales; a su vez, la precisión y confiabilidad de las cuentas nacionales no están exentas de críticas<sup>106</sup>.

Ampliación de la cobertura del concepto de ingreso.

El hecho de que los gastos de consumo registrados en las encuestas de hogares corresponda exclusivamente a los gastos de consumo privados significa que una parte de la satisfacción de las necesidades básicas no queda reflejada allí cuando los hogares acceden a determinadas transferencias en calidad de bienes y servicios subsidiados total o parcialmente por el *Estado*.

En muy pocos casos<sup>107</sup>, se identifica a los hogares y personas beneficiadas con transferencias monetarias fiscales y se les consulta acerca del monto de esas prestaciones, o bien se registra la información suficiente como para realizar la correspondiente imputación (apoyada con datos de costo, externos a la encuesta). *Para llegar a establecer la relación existente entre pobreza y seguridad social o servicios sociales, la no inclusión de los ingresos de las familias por transferencias previsionales desvirtuaría los resultados.*

Las fuentes de información.

Fundamentalmente tres tipos de encuestas de hogares se desarrollan con más o

---

<sup>106</sup> Sin embargo, se trata del único sistema estadístico que permite una evaluación y conciliación en detalle de los datos provenientes de múltiples fuentes, en un marco conceptual coherente y de aplicación sistemática.

Para profundizar sobre los aspectos relacionados con la 'Confiabilidad de la medición del ingreso' se puede acudir al artículo reseñado: Feres, Juan Carlos 'Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso'; División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL. En la Revista n° 61 de la CEPAL; Abril de 1997; Santiago de Chile.

<sup>107</sup> P.e: la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) de Chile.

menos regularidad en América Latina, cuya información permite calcular indicadores sociales, incluidos los de pobreza:

- Encuestas de propósitos múltiples, orientadas fundamentalmente a la medición del empleo pero recogiendo, además, características demográficas, de educación, de ingreso y vivienda de la población.
- Encuestas de ingresos y gastos o de presupuestos familiares; normalmente contienen, además de ciertos atributos generales de las personas y de las viviendas, un registro detallado del ingreso y del gasto de las familias, a partir del cual se definen las canastas básicas de alimentos cuyo valor se utiliza en la estimación de las líneas de pobreza.
- Las encuestas preparadas especialmente para hacer un seguimiento y evaluación de las condiciones sociales y de las situaciones de pobreza en la región, y del impacto y focalización de las políticas sociales correspondientes. Un ejemplo característico es la encuesta CASEN de Chile, que se realiza cada dos años, en este tipo de encuestas normalmente se investiga en detalle no sólo los recursos (ingresos) globales del hogar sino también el acceso efectivo a determinados programas asistenciales (alimentación escolar, subsidios alimentarios o de vivienda, etc) y a los servicios públicos (salud, educación infraestructura, etc.).

Método utilizado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para efectuar las estimaciones de pobreza<sup>108</sup>:

Como ya se ha dicho antes, las estimaciones de pobreza absoluta que realiza la CEPAL se efectúan mediante el denominado 'método de ingreso', basado en el cálculo de las líneas de pobreza. Éstas representan el monto de ingresos que permite a los hogares satisfacer las necesidades básicas de todos sus miembros. La determinación de la línea de pobreza de cada país y zona geográfica se basa en la estimación del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las

---

<sup>108</sup> 'Panorama Social de América Latina 1996'. CEPAL; Santiago de Chile, Febrero de 1997.

necesidades nutricionales de la población, tomando en consideración los hábitos de consumo prevalecientes, la disponibilidad efectiva de alimentos en el país y sus precios relativos. Al valor de la canasta se suma una estimación de los recursos que permiten satisfacer el conjunto de las necesidades no alimentarias de los miembros del hogar.

El costo de la canasta básica de alimentos se denomina 'línea de indigencia' y se considera indigentes (o extremadamente pobres) a las personas que viven en hogares cuyos ingresos son tan bajos que, aunque lo destinaran íntegramente a comprar alimentos, no lograrían satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de todos sus miembros. El valor de la línea de pobreza en las zonas urbanas resulta ser el doble del valor de la línea de indigencia, mientras en las zonas rurales es un 75% mayor que el respectivo presupuesto básico de alimentación.

En el cálculo de las líneas de indigencia se toman en cuenta las diferencias de precios de los alimentos entre las áreas metropolitanas y las restantes zonas urbanas y rurales. En general, sobre la base de la canasta básica de alimentos de las zonas urbanas metropolitanas, las de los demás centros urbanos se estiman a precios un 5% más bajos, y la de las zonas rurales a un 25% menos.

Los porcentajes de hogares y de población pobre e indigente se calculan comparando el valor mensual per cápita de las respectivas líneas con el ingreso total de cada hogar, expresado también en términos per cápita. Los índices nacionales de pobreza e indigencia se calculan como promedio ponderado de los índices correspondientes a cada área geográfica, por lo que no sólo dependen de la incidencia de la pobreza en cada una de ellas, sino también del porcentaje que representan dentro de la población total de cada país.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> Hay que insistir en las limitaciones de los métodos de ingreso para el cálculo de la pobreza; siendo más conveniente la combinación de éstos con otro de necesidades básicas insatisfechas.

‘Método directo de indicadores sociales’.

"El concepto de pobreza es esencialmente normativo: se considera pobre a quien no obtiene o no puede procurarse recursos suficientes para llevar una vida mínimamente decorosa, de acuerdo con los estándares implícitos en el estilo de vida predominante en la sociedad a la que pertenece"<sup>110</sup>.

El núcleo central de las necesidades consideradas básicas incluye: alimentación, vestimenta, alojamiento y equipamiento doméstico para el funcionamiento del hogar, disponibilidad de agua potable y sistema de eliminación de excrementos, condiciones ambientales sanas, acceso a medios de transporte apropiados, a servicios de salud, educación y cultura.<sup>111</sup>

A los efectos de establecer una metodología para la medición de la pobreza, el INDEC construyó un indicador compuesto de necesidades básicas insatisfechas, en el que se incluyen hogares que tuvieran más de tres personas por cuarto o habitaran una vivienda deficiente; o no tuvieran ningún tipo de retrete; o tuvieran algún niño en edad escolar sin asistir a la escuela; o bien aquellos que tuvieran 4 o más personas por miembro ocupado y además cuyo jefe tuviera baja educación. Tanto esta definición de pobreza como su operacionalización - el indicador de necesidades básicas insatisfechas - surgen de un modelo de análisis que, partiendo de una caracterización de los estándares mínimos de confort para una sociedad, en un momento histórico dado, establece las necesidades, cuya no satisfacción, coloca en situación de pobreza a individuos o grupos<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC). Buenos Aires, 1984.

<sup>111</sup> Indec, 1.984.

<sup>112</sup> Redondo, Nélida; Ancianidad y pobreza - Una investigación en sectores populares urbanos. Buenos Aires, 1.990.

A continuación se muestra un listado de `indicadores de pobreza y exclusión social´ agrupados en función de su vinculación a núcleos de pobreza dura, acceso a los servicios básicos, acceso al trabajo, y distribución del ingreso y movilidad social.



*Listado preliminar de 'indicadores de pobreza y exclusión social', elaborado por el ETM - OIT.*<sup>113</sup>

Campo	Indicadores
1. Pobreza "dura".	<p>1.1. Ingreso del hogar persistentemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bajo la línea de pobreza.</li> <li>- Bajo la línea de indigencia.</li> </ul> <p>1.2. Vivienda ocupada por el hogar:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Saneamiento de la vivienda: carencia de agua potable, sistema de eliminación de excretas.</li> <li>- Materialidad de la vivienda: condiciones deficientes de muros, pisos y techo.</li> <li>- Hacinamiento: 3 o más personas por recinto habitable.</li> </ul> <p>1.3. Consumo alimentario:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Consumo calórico insuficiente.</li> <li>- Consumo proteico insuficiente.</li> </ul> <p>1.4. Capacidades sociales y culturales:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Disposición a la movilidad social.</li> <li>- Tipo de redes sociales.</li> <li>- Descalificación primaria: alcoholismo, drogas, delincuencia.</li> </ul>

<sup>113</sup>Fuente: Mac-Clure, Oscar; Urmeneta, Roberto. "Evolución de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile". Equipo Técnico Multidisciplinar (ETM) para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. OIT; Santiago de Chile, 1996."

<p>2. Acceso a los servicios básicos.</p>	<p>2.1. Educación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Índice de calidad de la educación.</li> <li>- Deserción y repetición escolar.</li> <li>- Acceso a redes de información y culturales.</li> </ul> <p>2.2. Salud:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Esperanza de vida y riesgo de muerte.</li> <li>- Calidad de la atención de salud.</li> <li>- Dificultad de acceso a la salud por costos elevados<sup>114</sup>.</li> </ul> <p>2.3. Vivienda y medio ambiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Carencia de viviendas.</li> <li>- Acinamiento en las viviendas.</li> <li>- Deterioro del medio ambiente.</li> <li>- Marginalidad territorial.</li> <li>- Red vial, eléctrica, telefónica, sistemas de transporte, etc.</li> </ul> <p>2.4. Seguridad social<sup>115</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Insuficiencia de las pensiones</li> </ul>
---	---

<sup>114</sup> Relacionado directamente con las reformas en materia de salud realizadas en algunos países latinoamericanos y que se analizarán con detalle en la parte dedicada a las 'Reformas Previsionales'.

<sup>115</sup> Ampliable por:

- Falta de acceso a las Prestaciones sociales.
- Descubertura en caso de desempleo.
- Desempeño de actividades informales al margen de la seguridad social y sin regulación de las relaciones laborales.
- Poca progresividad del Gasto social; etc..

<p>3. Acceso al trabajo.</p>	<p>3.1. Estructura productiva:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diferenciales de productividad entre tipos de empresas.</li> <li>- Discriminación en el acceso al crédito para pequeños productores.</li> <li>- Dificultades de comercialización de productos.</li> <li>- Escasa difusión de tecnologías y de técnicas de gestión.</li> <li>- Falta de acceso a la capacitación.</li> </ul> <p>3.2. Ocupación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desempleo.</li> <li>- Remuneraciones e ingresos: promedios, diferenciales.</li> <li>- Ocupados por hogar.</li> <li>- Horas de trabajo por semana, ingresos del trabajo e ingresos por hora.</li> <li>- Precariedad del empleo: temporalidad, contrato, seguridad social, condiciones de trabajo.</li> <li>- Falta de sindicalización y capacidad de negociación laboral.</li> <li>- Discriminaciones: étnicas, de género, dificultades adicionales para ciertos tipos de hogares (familias numerosas, jefatura femenina).</li> </ul>
<p>4. Distribución del ingreso y movilidad social.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Variaciones porcentuales del ingreso por deciles (estratos).</li> <li>- Coeficiente de concentración del ingreso de Gini.</li> <li>- Disminución de la pobreza atribuible a: <ul style="list-style-type: none"> <li>a) crecimiento del ingreso y</li> <li>b) cambios en la distribución del ingreso.</li> </ul> </li> <li>- Cambios en los tipos de ocupaciones.</li> </ul>

**Fuente:** Mac-Clure, Oscar; Urmeneta, Roberto. 'Evolución de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile'. Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM) para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. OIT; Santiago de Chile, 1996.<sup>116</sup>

<sup>116</sup>En síntesis, el resultado obtenido permitiría abordar la descripción de la 'exclusión', sea a nivel local, regional o nacional. El sistema de indicadores de pobreza y exclusión social podría expresarse en un índice agregado de pobreza y exclusión social, lo cual permite estandarizar

<sup>117</sup>En América Latina, la pobreza está asociada a ciertas características de los hogares, que es muy importante tener en consideración en la formulación de políticas destinadas a aliviarla. En la información derivada del cuadro siguiente se observa que en el primer lustro de los noventa, de cada diez hogares pobres, en siete (66%) destacan el bajo ingreso laboral del jefe o del principal aportante<sup>118</sup>, en dos (16%) el desempleo de alguno de sus miembros<sup>119</sup> y en el restante el elevado número de menores en relación con los adultos<sup>120</sup>. De los siete hogares en que predomina el bajo ingreso laboral, en tres (29%) hay también un alto número de personas dependientes en el hogar, lo que agrava la situación.

En el mencionado cuadro sobre la ‘Distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza, clasificados de acuerdo a sus características determinantes’ (cuadro 2), entre los factores determinantes tomados, los bajos ingresos laborales y la escasa educación parecen ser decisivos por el porcentaje de hogares pobres que los reúnen; las tasas de dependencia y el desempleo terminan de complicar el panorama. Sin embargo, se vuelve a poner de manifiesto el hecho de que una inserción precaria y/o poco productiva en el mercado de trabajo o en la economía es decisiva en la fijación de salarios insuficientes para una vida mínimamente aceptable. El desempleo propiamente dicho se diluye en un contexto de subempleo, precariedad laboral y sector informal.

---

información cuantitativa sobre las dimensiones de la exclusión y, por tanto, comparar su magnitud entre diferentes territorios, grupos y momentos en el tiempo, siempre que se mantenga coherencia en el método de análisis.

Para la preparación de los índices de exclusión, puede aplicarse una metodología similar a la del Índice de Desarrollo Humano del PNUD. El Índice de Desarrollo Humano del PNUD posee tres componentes: esperanza de vida al nacer, nivel educacional e ingreso. (PNUD, 1995 - Informe sobre desarrollo humano (México, PNUD; 1995).

<sup>117</sup> ‘Panorama Social de América Latina 1996’. CEPAL; Santiago de Chile, Febrero de 1997.

<sup>118</sup> Trabajos de baja productividad, mal remunerados, fundamentalmente informales - poco nivel formativo y educativo.

<sup>119</sup> Se hace necesario políticas de empleo adecuadas.

<sup>120</sup> Relacionado con la educación necesaria en todos los ámbitos (familiar, profesional, etc).

**América Latina (12 países): Distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza, clasificados de acuerdo a sus características determinantes. a/**

(cuadro 2)

Países	Bajos ingresos laborales y escasa educación			Desempleo de uno o más miembros	Gran número de menores en relación con los adultos	Otros factores y combinaciones	Total
	Total	Solo	Combinado con alto número de dependientes				
Argentina	33	13	20	37	10	20 b/	100
Bolivia	67	41	26	10	12	11	100
Brasil	73	46	27	13	9	5	100
Chile	71	47	24	15	10	4	100
Colombia	75	51	24	10	8	6	99
Costa Rica	53	27	26	15	14	18 b/	100
Honduras	74	41	33	10	11	5	100
México	83	48	35	8	7	2	100
Panamá	59	32	27	20	13	8	100
Paraguay	72	42	30	11	10	7	100
Uruguay	68	27	41	20	10	2	100
Venezuela	61	29	32	20	9	10	100
<b>Promedio simple</b>	<b>66</b>	<b>37</b>	<b>29</b>	<b>16</b>	<b>10</b>	<b>8</b>	<b>100</b>

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

a/ Datos correspondientes a alrededor de 1994.

b/ Una importante proporción del total de hogares pobres corresponde a hogares integrados por adultos mayores, incluidos jubilados y pensionados de bajos ingresos.

<sup>121</sup>Indicadores utilizados para caracterizar la Pobreza Urbana.

Como muestra el cuadro precedente, el examen de las características de la pobreza urbana a mediados de los años noventa se efectuó mediante la consideración de tres factores: situación demográfica, desempleo y bajos ingresos asociados a escaso capital humano. El análisis se realizó a partir de la definición de un umbral que permite clasificar a los hogares en relación con cada factor.

*Situación demográfica:* alude a una relación de dependencia, es decir, al número relativo de menores y adolescentes en el hogar respecto del total de adultos en edad de plena actividad económica. Se consideró que los hogares que presentan una alta carga son aquellos en que el número de integrantes menores, de 0 a 17 años, dividido por el número de personas de 18 a 59 años de edad es mayor o igual a dos.

*Desempleo:* se refiere solamente al desempleo abierto y considera la presencia en el hogar de al menos un desocupado, sea éste el jefe u otro miembro del mismo.

*Subempleo*<sup>122</sup>: en términos de horas trabajadas, todas las personas ocupadas que habitualmente trabajan menos de 40 horas a la semana, y que se declaran disponibles o tratando de trabajar más horas y no presentan ninguna limitación personal o familiar que les impida hacerlo.

*Bajos ingresos y escasa educación:* se aproximó a partir del nivel de ingresos laborales y el número de años de educación del jefe de hogar o del principal

---

<sup>121</sup> 'Panorama Social de América Latina 1996'. CEPAL; Santiago de Chile, Febrero de 1997.

<sup>122</sup> Este concepto, no corresponde a lo que entendemos como tal en el contexto europeo; además de que ciertas teorías sobre el sector informal lo pone en cuestión como un concepto que se deba emplear en el análisis del mercado de trabajo. Se volverá sobre el tema más adelante.

aportante de ingresos. El umbral de bajos ingresos laborales corresponde a 2,5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita de cada país, en tanto que se consideró con escasa educación a los perceptores con menos de 10 años de estudios aprobados.

Según la CEPAL, y en función de las características determinantes de la pobreza urbana en la región, `en caso de que se mantengan la modalidad de crecimiento económico prevaleciente y los mecanismos de difusión social de éste, con tasas sostenidas de incremento del producto por habitante del orden del 5% anual por un período no inferior a cinco años, y de que paralelamente los ingresos laborales aumenten en torno a un 3%, los niveles de pobreza podrían reducirse en un 20% a 30%´.

Políticas que incrementen el número y la calidad de los puestos de trabajo derivados del crecimiento económico o que den un carácter *más solidario* a la acción pública vía seguridad social y servicios sociales, daría mejores resultados en materia de pobreza con tasas similares de crecimiento.

### 3. La Pobreza en América Latina.

#### 3.1 Opciones de actuación.

La experiencia acumulada en años recientes en América Latina muestra que la relación entre crecimiento económico y el mejoramiento de los niveles de vida de toda la población no es automática, sino que necesita la acción correctora del Estado. No parecen existir mecanismos automáticos en las economías de mercado que orienten recursos hacia la satisfacción de las necesidades de los grupos pobres<sup>123</sup>.

Datos empíricos<sup>124</sup> no revelan la existencia de ninguna correlación general sistemática entre crecimiento y distribución de ingreso, como suele especularse. Concretamente muestran que:

- \* La desigualdad no aumenta en una primera fase de desarrollo para después aminorarse; existen casi tantos países en desarrollo en que aumenta la desigualdad como países en que ésta disminuye.
- \* La desigualdad no tiende a agudizarse más en los países en desarrollo más pobres que en los menos pobres.
- \* La desigualdad no tiende a agudizarse mientras más rápido sea el crecimiento económico.
- \* Una mayor desigualdad inicial no induce a un mayor crecimiento económico posterior.

---

<sup>123</sup> ¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en América Latina. Proyecto CEPAL/PNUD "La pobreza crítica en América Latina". SCL 1.980.

<sup>124</sup> Fields, Gary S. 'Poverty changes in the developing countries', documento presentado al Taller Internacional sobre Seguimiento de la Pobreza en las Agencias Internacionales, organizado por el PREALC y UNICEF; Santiago de Chile, 11 a 23 de Septiembre de 1991. En: Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado. CEPAL; Santiago de Chile, 1992 (Edición de Febrero de 1996).



Lo anterior sugiere que crecimiento y equidad no sólo pueden ser objetivos en conflicto sino que también pueden llegar a ser complementarios o independientes. Esto significa que el logro de uno no afecta al otro o es neutro al respecto. La relación precisa dependerá de las políticas.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD) recomiendan incorporar en las estrategias nacionales de desarrollo simultáneamente políticas que tienden a: *‘alterar la estructura de la propiedad, disminuyendo el actual grado de concentración; perfeccionar el funcionamiento del sistema económico, mejorando la eficiencia y logrando mayor adecuación entre la estructura productiva y la dotación de recursos; y finalmente, políticas de transferencia orientadas a satisfacer las necesidades más urgentes de los grupos pobres’*. La importancia relativa que debe asignarse a estos tres tipos de intervención depende de las consideraciones políticas y de las características propias de cada país.

<sup>125</sup>Entre las estrategias que surgieron como alternativa a la de elevar al máximo la tasa de crecimiento de la economía (que se había mostrado insuficiente para paliar los efectos de la pobreza), pueden destacar las siguientes:

- La estrategia de desarrollo orientada a promover la creación de empleos *productivos que permitan lograr niveles de ingreso ‘suficientes’*.
- La estrategia de crecimiento con redistribución.<sup>126</sup>
- La estrategia de satisfacción de las necesidades básicas<sup>127</sup>. Con énfasis en

---

<sup>125</sup>Molina, Sergio. *‘La pobreza en América Latina: situación, evolución y orientaciones de políticas’*. Santiago de Chile, 1.979. Documento elaborado por el proyecto interinstitucional sobre pobreza crítica en América Latina.

<sup>126</sup>Las primeras dos estrategias llevan implícitos plazos más largos y son, en cierta forma, menos drásticas, aunque puede que más efectivas o con efectos más duraderos.

<sup>127</sup>Necesidades básicas (alimentación, educación, salud, vivienda) como un concepto dinámico que evoluciona en el tiempo de acuerdo con el desarrollo de la economía y la evolución de las

‘la provisión directa’ vía asistencia. También se hace hincapié, aunque desde un punto de vista teórico, en la importancia de los cambios estructurales, incluida la redistribución de los activos, como estrategia eficaz de lucha contra la pobreza; y, el reconocimiento de que la distribución del poder político constituye un factor determinante de las políticas, instrumentos, plazos y restricciones con los que tratar el problema<sup>128</sup>.

La necesidad de una ‘corrección’ efectiva se apoya en hechos tales como el que las desigualdades en la distribución del capital físico y del capital humano se *heredan de generación en generación*; que el funcionamiento mismo del sistema discrimina muchas veces en perjuicio de los sectores más pobres; y, que la intervención del Estado ha sido en muchos casos de escasa magnitud y de naturaleza transitoria.

Es importante destacar la controversia que pueden presentar la importancia que se conceda a la satisfacción de necesidades no básicas, o menos básicas de los grupos medios (‘Cultura de la Satisfacción’, de Galbraith); la medida en que se reconozca la interrelación existente entre productividad, ingreso y consumo; y, el grado en que se hagan explícitos los mecanismos de asignación de recursos y distribución del ingreso.

El problema de la superación de la pobreza es complejo y, por lo mismo, no puede reducirse al aspecto cuantitativo de la transferencia de recursos. Los aspectos

---

‘aspiraciones’ de la gente.

<sup>128</sup>La falta de conciencia y la falta de capacidad política de los gobiernos ha sido uno de los grandes obstáculos con que se enfrenta una estrategia destinada a superar la pobreza.

P.e: una élite que no se preocupa por el bienestar de los pobres tenderá a sobrevaluar el tipo de cambio, ello reducirá el precio de los productos importados, que las élites urbanas, cuyos hábitos de consumo se identifican con los de los países más desarrollados, tienen una elevada propensión a consumir, a expensas de la agricultura, en la que se concentran los pobres, y otros sectores orientados a la exportación, empeorando así la distribución del ingreso. (‘Exportaciones agrícolas que se sacan de la boca de los pobres’. Gracio Das Neves, Rui M. en ‘América Latina al descubierto’. IEPALA; Madrid, 1992).

fundamentalmente cualitativos son a menudo los más difíciles de tratar<sup>129</sup>; al respecto vale la pena mencionar aspectos cualitativos tales como los ordenamientos institucionales que son necesarios para llegar eficazmente a los grupos pobres.

A este respecto se plantea el siguiente esquema sobre 'el juego de fuerzas de poder sobre el Ordenamiento Jurídico', que parte de la idea de entender la Sociedad como un Sistema Complejo donde interactúan individuos y grupos con distinta capacidad de organización, representación y presión; no obstante, sobre las normas de funcionamiento, o las reglas del juego, que consitituye el ordenamiento jurídico de un país en concreto, intervienen otros factores esenciales en la configuración de una sociedad como son el sistema económico y el régimen político.

América Latina como región, sin obviar su gran heterogeneidad, se puede caracterizar en estos tres ámbitos como sigue: desde un punto de vista social, se trata de sociedades muy segmentadas por aspectos culturales, étnicos, sexuales y económicos; desde un punto de vista económico por desenvolverse en un sistema capitalista, de marcado signo neoliberal como veremos más adelante, dando prioridad a la retribución del factor capital sobre el factor trabajo, éste último en su mayoría poco productivo y que aglutina a las grandes masas populares de escasa renta y formación; por último, desde el ámbito de la política, América Latina pretende poner en funcionamiento sistemas democráticos desde un punto de vista legal que ven limitada su aplicación práctica en la falta de experiencia democrática de los comportamientos y actitudes de los sectores más poderosos de la sociedad que han conformado las élites de poder gobernantes durante décadas.

---

<sup>129</sup>La situación social de los pobres no es una realidad homogénea y la diferenciación rural y urbana corriente en los estudios sobre esta materia puede ser insuficiente, pues no capta la naturaleza diferenciada inclusive en el interior mismo de dichos sectores. Se hacen necesarios, por lo tanto, estudios que den cuenta de la heterogeneidad característica de esos grupos.

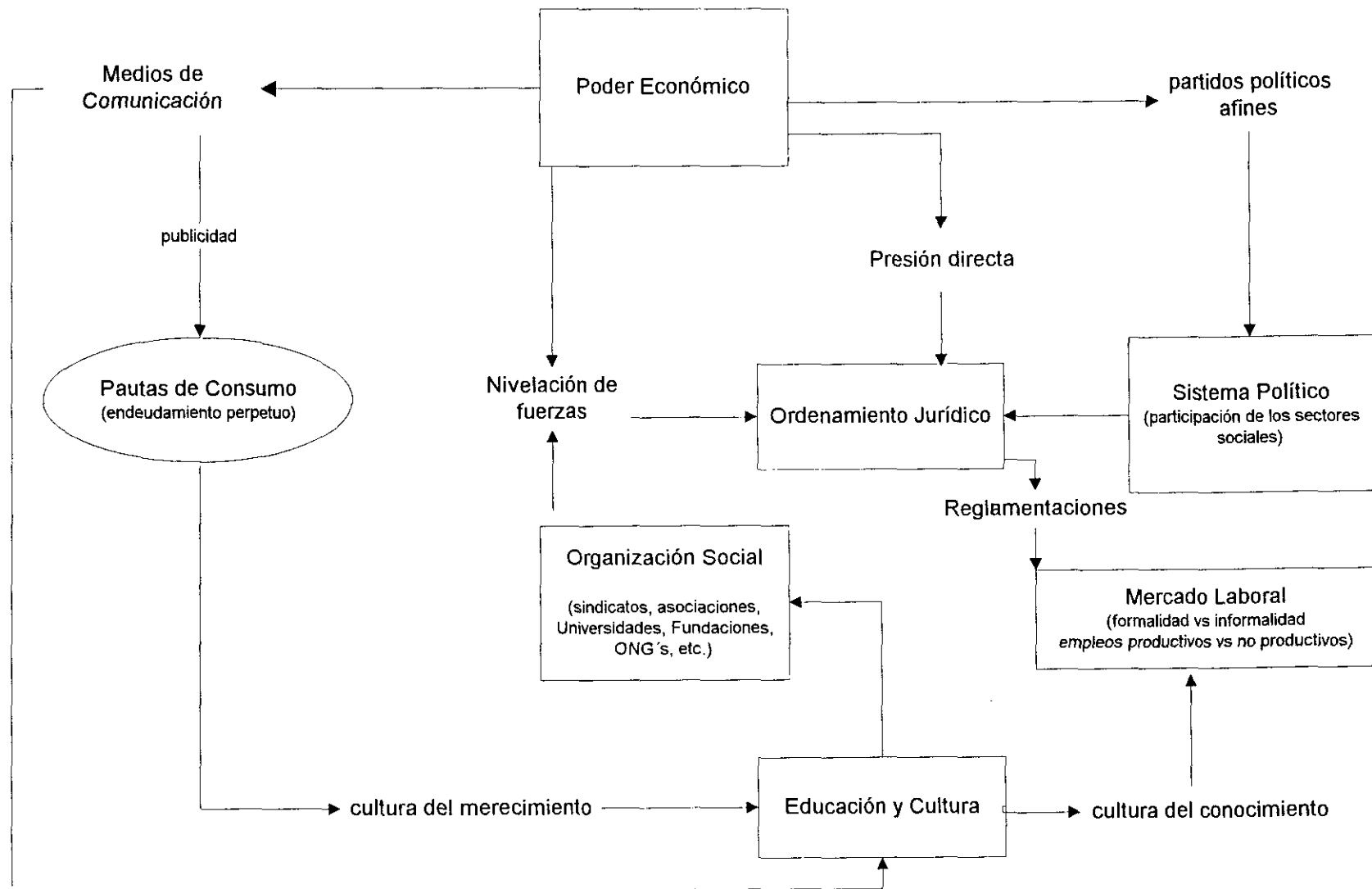


Diagrama 1: Fuerzas de poder sobre el Ordenamiento Jurídico.

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas en profundidad con representantes de los distintos sectores afectados; Santiago de Chile, Junio 1997. (La relación de entrevistas realizadas aparece incluida en la bibliografía).

Las grandes desigualdades aludidas, la mayor parte de ellas derivadas de la desigual distribución de la renta y la riqueza, hacen difícil un trato entre grupos iguales con intereses distintos alentando grandes diferencias en las capacidades de presión. Así, los grupos más desprotegidos, pobres y vulnerables reúnen como características determinantes: escasos niveles de educación, trabajos alienantes poco productivos y que generan rentas insuficientes, escasa capacidad de organización, y mayor facilidad de manipulación; por su parte, los grupos privilegiados pueden caracterizarse por muy superiores niveles de renta tanto del trabajo como del capital, trabajos gratificantes desde un doble punto de vista económico y personal, control de los medios de comunicación, y ‘dominadores’ de una llamada ‘cultura del conocimiento y el merecimiento’. Es, por lo tanto, fácil que el Ordenamiento Jurídico aun dentro de un sistema democrático de mayorías, tome como fundamentos básicos irrenunciables buena parte de las demandas de las minorías dominantes en detrimento de otros planteamientos que pudieran parecer a priori más mayoritarios.

### 3.2 La Pobreza en cifras.

La década de los setenta.

La definición de pobreza adoptada por la CEPAL en los estudios referidos a estos años<sup>130</sup> corresponde a un concepto absoluto de pobreza, según el cual se consideran indigentes las familias que aunque gastaran la totalidad de su ingreso en alimentación, no lograrían satisfacer sus necesidades nutricionales. Y se consideran pobres las familias que dado su ingreso no logran satisfacer las necesidades consideradas básicas<sup>131</sup>.

El déficit de pobreza absoluta expresado como porcentaje del ingreso disponible de las personas alcanzaba, en 1.970, valores inferiores al 1% en Argentina; ente 1 y 5%, en Costa Rica, Chile, Méjico y Venezuela; entre 5 y 12% en Brasil, Colombia y Perú; y superiores al 15%, en Honduras. Coincidiendo con otros estudios se concluye que una solución definitiva no consiste en la provisión directa o en una política de transferencias, sino modificando la estructura y el funcionamiento de los sistemas económico, social y político de manera que, sin sacrificar el crecimiento, se alteren en forma permanente los patrones distributivos y redistributivos actuales y la distribución de los frutos del crecimiento futuro.

La magnitud de la pobreza de un país puede medirse estimando los déficits de

---

<sup>130</sup> Estudios sobre la pobreza en algunos países latinoamericanos elaborados por la CEPAL tomando como base los últimos años de la década de los 70

<sup>131</sup> Estudios de S. Piñera, 'Definición, medición y análisis de la pobreza: Aspectos conceptuales y metodológicos, ¿Se benefician los pobres del crecimiento económico?, Medición, análisis y descripción de la pobreza en algunos países latinoamericanos, documentos de trabajo del Proyecto de Pobreza Crítica', CEPAL, 1.978.

pobreza en función del ingreso<sup>132</sup> o estimando directamente las deficiencias en la satisfacción de algunas necesidades consideradas básicas tales como: *nutrición, educación, vivienda y salud*<sup>133</sup>.

El análisis empírico muestra que los diferenciales de ingreso por persona ocupada explican más de la mitad de las desigualdades de ingresos per cápita que existen entre los hogares pobres y los no pobres. Dichos diferenciales obedecen a diferencias en las características tanto personales (educación, edad, sexo, experiencia) como de empleo<sup>134</sup> (área urbana o rural, sector económico, tamaño de la empresa y otras)<sup>135</sup>. El resto de las desigualdades se explica básicamente por diferencias en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y en las tasas de

---

<sup>132</sup>Según cuál sea el objetivo de la medición, el déficit de pobreza absoluta puede expresarse como porcentaje del ingreso disponible de las personas, del ingreso nacional del producto interno bruto, del gasto público, etc. Definido como porcentaje de ingreso disponible de las personas, alcanzaba, en 1.970, un valor medio de alrededor del 6% para la región (equivalente al 12% del ingreso disponible del 10% más rico). Este déficit de pobreza expresado como porcentaje del ingreso nacional y de producto interno bruto alcanzaba valores medios de alrededor de 5% y 4,5% respectivamente. Sin embargo, medido como porción del gasto público, su valor medio alcanzaba alrededor de 22%. *Puede parecer, por lo tanto, difícil superar el problema de la pobreza si el peso del problema sólo recae sobre la capacidad financiera del Estado en lugar de recaer sobre el total de la economía.*

<sup>133</sup>Para la década de los setenta; en nutrición, se estima que entre un tercio y dos quintos de la población latinoamericana presentan déficit nutricionales por tener un consumo de calorías inferior a las necesidades mínimas recomendadas por la FAO. Tomando como referencia el costo de la canasta de alimentos utilizada para determinar las líneas de pobreza, se estima que el costo del déficit nutricional de América Latina fluctúa entre 1 y 2,5% del producto interno bruto de la región. En educación, se estima que el costo adicional para el sistema educativo de impartir seis años de educación básica a las cohortes futuras fluctuará entre un tercio y un medio por ciento del PIB de la región. Para un sistema de salud adecuado se estima un costo adicional entre el 1 y el 1,5% del PIB. En el caso de la vivienda 1%. Fuente: Estudios sobre la pobreza en algunos países latinoamericanos elaborados por la CEPAL tomando como base los últimos años de la década de los 70.

<sup>134</sup>Existe estrecha relación entre el desempleo y la pobreza; sin embargo, el problema de la pobreza no es sólo un problema de desempleo sino que, en mayor medida, de subempleo o de calidad del empleo.

<sup>135</sup>Altimir, O. y Piñera, S. 'Análisis de descomposición de las desigualdades de ingresos primarios en países de América Latina', proyecto conjunto CEPAL/Banco Mundial, 1.977.

dependencia, que caracterizan a los hogares pobres y no pobres.

Con relación a los hogares no pobres, los hogares pobres se caracterizan sistemáticamente por tener mayor tamaño, mayores tasas de dependencia (más miembros dependientes por miembro trabajador) y menores tasas de participación en la fuerza de trabajo. Los estudios empíricos revelan una fuerte interacción entre las variables sociales y demográficas y la pobreza, siendo difícil determinar si estas variables son causa o consecuencia de la pobreza. Lo más probable es que existan relaciones de causalidad en ambos sentidos.

En las zonas urbanas los pobres se concentran en los sectores de la construcción, el comercio y los servicios, en las áreas rurales, la mayor concentración se da en la agricultura, y en escala inferior, en los tres sectores mencionados<sup>136</sup>. Con respecto al grado de organización y participación de los grupos pobres, de acuerdo con los estudios existentes y la escasa información proveniente de las encuestas, éste es insuficiente o nulo en el plano económico y social, lo que les impide toda forma de participación efectiva en la determinación de sus condiciones de vida<sup>137</sup>.

Los Años Ochenta.

Un análisis de las cifras históricas muestra que durante los ochenta el PNB de la región creció solo un 1,6% anual respecto al período 1.965 - 1.980; la inversión interior decreció alrededor de un 30%, con una tasa anual media de decrecimiento del -4,2%; y se produjo una caída de la renta per cápita del 15% para el decenio;

---

<sup>136</sup>Es importante destacar la reducción que se obtiene en los diferenciales de ingreso urbano-rural cuando los ingresos declarados en las encuestas se corrigen teniendo en cuenta los diferenciales de precio urbano-rural, los ingresos en especie y el autoabastecimiento y se eliminan las subdeclaraciones.

<sup>137</sup>Lo que coincide con lo expuesto al tratar a los grupos 'no asegurados' por los sistemas de seguridad social.



la tasa media anual de inflación durante los ochenta fue del 116% (con una gran heterogeneidad entre países); la participación de América Latina en el comercio mundial cayó un 6,4% y el servicio de la deuda ascendió, en 1.987, al 30% de los ingresos por exportaciones<sup>138</sup>.

El sector moderno de las economías de la región sufrió una desaceleración en su evolución, principalmente como consecuencia de la ausencia de financiación para la inversión, como resultado el denominado "*sector informal*" creció significativamente.

Como respuesta a la crisis, la mayoría de los países de América Latina pusieron en marcha programas de ajuste económico que implicaron profundos cambios estructurales, tales como la redefinición del tamaño y del papel del Estado, la reducción sostenida de los déficit fiscales, la privatización y la liberalización de las economías de la región. En algunos países, estos programas de ajuste alcanzaron sus objetivos económicos y fueron capaces de estabilizar sus economías y estimular el crecimiento económico - (p.e: Chile con crecimiento de su PIB del 9% en 1.989, Bolivia 2,9% para ese mismo año, y México 3%). Simultáneamente se produjo un impacto regresivo sobre la pobreza de la región<sup>139</sup>, derivados de un desempleo creciente, informalización poco productiva, caída de la renta para los asalariados en general, y una disponibilidad inferior de recursos públicos para servicios sociales como sanidad, educación, alimentación y vivienda.

---

<sup>138</sup>Vidart Novo, Gabriel. "Bases para una estrategia regional de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", UNDP (Bogotá, julio de 1.990).

<sup>139</sup>En Chile el consumo de las familias del nivel más bajo de ingresos cayó un 15,4% entre 1.987 y 1.988; en Bolivia los salarios reales cayeron un 39,2% en 1.987; en 1.986, aproximadamente el 73% de la población estaba por debajo del umbral de pobreza en Guatemala; 45,6% en Colombia en 1.988; 45% en Brasil en 1.987. En 1.986, los pobres extremos, es decir los indigentes, representaban el 49% de la población de Guatemala, 30% en Perú y 19% en Colombia. Fuente: Vidart Novo, Gabriel. "Bases para una estrategia regional de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", UNDP (Bogotá, julio de 1.990).

<sup>140</sup>La capacidad de los países de la región para atender las crecientes necesidades sociales de su población vía inversión social pública, se vio bruscamente restringida por la crisis económica y por las subsiguientes medidas de ajuste . En promedio el gasto público social de la región - sanidad, educación, etc.- disminuyó en un 30% su participación respecto al total del gasto público. Esta extendida pobreza trajo como resultados, altas tasa de mortalidad infantil, elevados porcentajes de bebés con pesos reducidos en el momento de nacer e importantes tasas de analfabetismo entre la población adulta<sup>141</sup>.

#### Los Años Noventa. Estado y Pobreza.

<sup>142</sup>La pobreza, a pesar de los recursos empleados en la acción social, se ha incrementado a mayor velocidad en los últimos quince años<sup>143</sup>. A la vieja pobreza latinoamericana, producto de procesos rápidos de urbanización y del deterioro de las condiciones de intercambio de sus monoexportaciones, se viene a sumar la `nueva pobreza`. Esta es la que se produce en el marco de la crisis de los ochenta

---

<sup>140</sup>Rey de Marulanda, Nohra (Director del Departamento de desarrollo social y económico del BID). `Pobreza en Iberoamérica: dimensiones y opciones` de `Development and Democracy: Aid Policies in Latin America`, OCDE, 1992. Traducido en el nº 4 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos `El Resurgimiento de la Economía Iberoamericana`; Madrid, 1992.

<sup>141</sup>P.e: Francia o Noruega 8 por 1000 tasa de mortalidad infantil de 1.988, ese mismo año en Bolivia esta tasa llegaba a 108 por mil. El analfabetismo afecta en los últimos años de la década al 53% de los adultos en Guatemala, 49% en Bolivia, 43% en Nicaragua y 42% en Honduras.

<sup>142</sup>Repetto, Fabian. `Pobreza y sus impactos en la nueva relación economía - política: una perspectiva latinoamericana`; en la revista `Síntesis` nº 23 sobre El Desarrollo Social en América Latina. Madrid, enero - julio 1995.

<sup>143</sup>Las políticas macroeconómicas de América Latina han discriminado el factor trabajo. La sobrevaloración de los tipos de cambio y los regímenes de protección comercial han subvencionado el capital reduciéndose simultáneamente la demanda de trabajo y disminuido los salarios. Esto ha ocasionado el efecto de concentrar la riqueza en manos de aquellos que poseen el capital.

y de las políticas de ajuste destinadas a combatirla<sup>144</sup>.

Datos referidos a la evolución de la magnitud de la pobreza y de la distribución de la renta en América Latina quedan recogidos en los cuadros 3 y 4 respectivamente, ambos elaborados por la CEPAL, siguiendo la metodología antes indicada.

Hay que señalar como salvedad que con los cuadros disponibles no se pueden establecer relaciones causales entre políticas sociales y evolución de la pobreza, ya que coexisten toda una serie de factores que determinan el comportamiento de ésta, tales como: orígenes históricos, necesidades básicas insatisfechas, tasas de dependencia elevadas, escasos niveles de educación, precaria inserción laboral, baja productividad, salarios insuficientes, círculos viciosos de marginación heredada (y de herencia de riqueza como contrapunto), etc.

Nos podemos adelantar diciendo que a los efectos de este trabajo, la incidencia de las reformas en materia de previsión social, que serán estudiadas con detenimiento en la parte dedicada a las mismas, sobre los niveles de pobreza y marginación es de difícil análisis por dos razones fundamentales, una ya puesta de manifiesto como es la influencia de múltiples factores, la otra, la muy reciente puesta en marcha de dichas reformas lo que determina la juventud de los nuevos sistemas y el escaso volumen de pasivos causados desde entonces. Sobre estos aspectos fundamentales del análisis se volverá más adelante.

---

<sup>144</sup>Blanco, Carlos, "La Reforma del Estado y la Política Social", en *Reforma y Democracia*, n°1, CLAD, Caracas, 1.994, pág.100. Argumentación utilizada por otros autores.

# América Latina (14 países): Magnitud de la Pobreza e Indigencia

(Porcentajes)

(cuadro 3)

Países	Años	Hogares bajo la línea de pobreza a/					Hogares bajo la línea de indigencia				
		Total país	Urbano			Rural	Total país	Urbano			Rural
			Total	Zona metropol.	Resto urbano			Total	Zona metropol.	Resto urbano	
Argentina	1980	9	7	5	9	16	2	2	1	2	4
	1990	-	-	16	-	-	-	-	4	-	-
	1992	-	-	10	-	-	-	-	1	-	-
	1994	-	12	10	16	-	-	2	2	3	-
Bolivia	1992	-	45	-	-	-	-	18	-	-	-
	1994	-	41	-	-	-	-	14	-	-	-
Brasil	1979	39	30	21 b/	34	62	17	10	6 b/	12	35
	1990	43	39	-	-	56	-	22	-	-	-
	1993	41	39	31 b	41	51	19	16	11 b/	18	30
Chile c/	1990	33	33	28	37	34	11	10	8	11	12
	1994	24	24	17	27	26	7	6	4	7	8
Colombia	1980	39	36	30	37	45	16	13	10	14	22
	1990	-	35	-	-	-	-	12	-	-	-
	1992	-	38	-	-	-	-	15	-	-	-
	1994 d/	47	41	35	43	57	25	16	12	18	38
Costa Rica	1981	22	16	15	17	28	6	5	5	6	8
	1990	24	22	20	25	25	10	7	5	9	12
	1992	25	25	22	29	25	10	8	7	9	12
	1994	21	18	16	21	23	8	6	4	7	10
Guatemala	1980	65	41	26	52	79	33	13	5	19	44
	1990	-	-	-	-	72	-	-	-	-	45
Honduras	1990	75	65	-	-	84	54	38	-	-	66
	1992	73	66	-	-	79	50	38	-	-	59
	1994	73	70	-	-	76	49	41	-	-	55
México	1989	39	34	-	-	49	14	9	-	-	23
	1992	36	30	-	-	46	12	7	-	-	20
	1994	36	29	-	-	47	12	6	-	-	20
Panamá	1989	38	34	32	42	48	18	15	14	20	25
	1991	36	34	32	40	43	16	14	14	15	21
	1994	30	25	23	35	41	12	9	8	13	20
Paraguay	1990	-	-	37	-	-	-	-	10	-	-
	1992	-	-	36	-	-	-	-	13	-	-
Perú	1986	52	45	37	53	64	25	16	11	22	39
Uruguay	1990	-	12	7	17	-	-	2	1	3	-
	1992	-	8	4	12	-	-	1	1	2	-
	1994	-	6	4	7	-	-	1	1	1	-
Venezuela	1990	34	33	25	36	38	12	11	7	12	17
	1992	33	32	21	35	36	11	10	6	12	16
	1994	42.1	41	21	46.2	47.7	15	14	4	16	23
América Latina	1980	35	25	-	-	54	15	9	-	-	28
	1990	41	36	-	-	56	18	13	-	-	33
	1994	39	34	-	-	55	17	12	-	-	33

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

a/ Incluye a los hogares bajo la línea de indigencia o de extrema pobreza.

b/ Promedio entre las ciudades de Río de Janeiro y São Paulo.

c/ Cálculos basados en las encuestas CASEN 1990 y 1994. Las estimaciones se ajustan a las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN).

d/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país y la población rural. Hasta entonces, la encuesta cubría alrededor de la mitad de la población urbana.

**América Latina (13 Países): Cambios en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares**  
(cuadro 4)

PAIS	Ingreso medio de lo hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Participación en el ingreso del cuartil más pobre c/		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Relación entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio		
	AÑO	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
Argentina (Gran Buenos Aires)					(Porcentajes)								(Porcentajes)		
	1980	4.56	-	0.365	-	9.3	-	18.0	-	29.8	-	6.7	-	66	-
	1986	4.30	-	0.406	-	8.8	-	16.2	-	34.5	-	8.5	-	74	-
	1990	3.59	-	0.423	-	8.4	-	14.9	-	34.8	-	9.3	-	72	-
	1992	4.62	-	0.408	-	7.3	-	15.2	-	31.6	-	8.3	-	71	-
	1994	4.91	-	0.439	-	6.8	-	13.9	-	34.2	-	9.8	-	72	-
	(zonas urbanas)														
	1994	4.53	-	0.438	-	7.0	-	14.4	-	34.6	-	9.7	-	73	-
Bolivia d/ (17 centros urbanos)	1989	1.77	-	0.484	-	5.4	-	12.1	-	38.2	-	12.6	-	71	-
	(9 centros urbanos)														
	1992	2.06	-	0.467	-	6.5	-	13.3	-	38.3	-	11.5	-	73	-
	1994	2.15	-	0.434	-	7.5	-	15.1	-	35.4	-	9.3	-	74	-
Brasil	1979	3.21	1.30	0.493	0.407	5.6	8.1	11.7	16.6	39.1	34.7	13.3	8.4	74	72
	1987	3.43	1.50	0.543	0.472	4.4	6.6	9.7	13.9	44.3	40.0	18.2	11.5	76	75
	1990	3.24	1.62	0.535	0.458	4.5	7.1	9.6	14.4	41.7	38.0	17.3	10.5	75	74
	1993	2.74	1.83	0.512	0.476	5.5	6.2	11.8	13.4	42.5	41.9	14.5	12.5	76	73
Chile e/	1987	2.56	1.80	0.485	0.387	6.1	9.3	12.6	17.7	39.6	34.1	12.6	7.7	74	74
	1990	2.68	2.93	0.471	0.486	6.6	6.8	13.4	13.8	39.2	45.1	11.7	11.6	74	80
	1992	3.10	2.72	0.474	0.415	6.7	8.5	13.6	16.6	40.5	37.4	11.9	9.0	75	76
	1994	3.46	2.75	0.479	0.414	6.4	8.7	13.4	17.1	40.3	38.4	12.1	9.0	74	76
Colombia (8 ciudades principales)	1980	2.05	-	0.518	-	4.9	-	11.0	-	41.3	-	15.0	-	75	-
	1986	2.36	-	0.455	-	5.7	-	13.0	-	35.3	-	10.9	-	72	-
	1990	2.59	-	0.450	-	6.6	-	13.6	-	34.9	-	10.2	-	73	-
	1992	2.44	-	0.454	-	5.9	-	12.9	-	34.5	-	10.7	-	72	-
	1993 f/	2.51	1.44	0.518	0.505	5.1	3.6	11.2	10.0	43.8	37.6	15.6	15.1	77	72
	1994 f/	2.52	1.53	0.505	0.494	5.3	3.7	11.6	10.0	41.9	34.6	14.5	13.8	76	72

(cuadro 4 continuación)

PAIS	Ingreso medio de lo hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Participación en el ingreso del cuartil más pobre c/		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Relación entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio		
	AÑO	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
Costa Rica							(Porcentajes)						(Porcentajes)		
	1981	2.95	2.50	0.328	0.355	9.5	7.9	18.9	17.2	23.2	25.6	4.9	6.0	65	66
	1988	2.57	2.30	0.364	0.358	8.3	7.8	17.2	17.0	27.6	26.3	6.4	6.2	68	66
	1990	2.56	2.30	0.345	0.351	8.2	7.8	17.8	17.6	24.6	24.5	5.5	5.6	65	65
	1992	2.49	2.30	0.362	0.358	7.9	7.7	17.0	17.3	26.9	25.2	6.4	5.8	67	66
1994	3.09	2.59	0.363	0.372	8.3	7.6	17.4	17.1	27.5	28.5	6.3	6.6	69	69	
Guatemala	1986	1.55	1.01	0.464	0.472	5.8	6.1	12.5	13.1	36.4	39.5	11.6	12.1	72	76
	1989	1.89	1.00	0.479	0.432	5.4	6.4	12.1	14.4	37.9	35.1	12.5	9.7	73	73
Honduras	1990	1.27	0.70	0.487	0.465	5.4	6.1	12.2	13.1	38.9	37.4	12.8	11.4	73	75
	1992	1.16	0.80	0.461	0.415	6.4	6.8	13.2	15.0	35.4	29.9	10.8	8.0	71	71
	1994	1.08	0.88	0.459	0.467	6.2	5.1	13.3	12.1	37.2	36.2	11.2	11.9	73	71
México g/	1984	2.33	1.75	0.321	0.323	10.5	10.6	20.1	20.3	25.8	26.4	5.1	5.2	70	71
	1989	2.54	1.57	0.424	0.345	8.5	9.6	16.0	18.7	36.9	27.4	9.1	5.9	75	70
	1992	2.74	1.75	0.414	0.341	8.7	10.0	16.6	19.4	34.8	28.9	8.4	6.0	73	72
	1994	2.76	1.68	0.405	0.330	9.0	11.0	16.8	20.1	34.3	27.1	8.2	5.4	74	71
Panamá	1979	2.65	1.67	0.399	0.347	7.0	9.5	15.5	17.8	29.1	28.1	7.5	6.3	67	67
	1986	2.89	2.42	0.430	0.451	6.2	6.8	14.2	13.6	33.0	38.8	9.3	10.6	70	76
	1989	2.86	1.90	0.460	0.432	6.0	7.6	13.2	15.0	36.2	36.1	10.9	9.7	73	73
	1991	2.72	2.14	0.448	431.	5.9	7.5	13.3	15.0	34.2	35.6	10.3	9.5	71	72
	1994	3.40	2.16	0.451	0.411	6.4	7.7	13.8	15.5	37.4	33.1	10.9	8.5	73	71

(cuadro 4 conclusión)

PAIS	Ingreso medio de lo hogares a/		Coeficiente de Gini b/		Participación en el ingreso del cuartil más pobre c/		Participación en el ingreso del 40% más pobre		Participación en el ingreso del 10% más rico		Relación entre ingreso medio del 10% más rico y el 40% más pobre		Hogares con ingreso menor que el promedio		
	AÑO	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL	URBANO	RURAL
Paraguay (Asunción)					(Porcentajes)								(Porcentajes)		
	1986	1.81	-	0.404	-	8.0	-	16.3	-	31.8	-	7.8	-	71	-
	1990	1.92	-	0.357	-	9.4	-	18.6	-	28.9	-	6.2	-	68	-
	1992	2.02	-	0.391	-	7.8	-	16.2	-	29.2	-	7.2	-	68	-
	1994	-		0.417	-	8.3	-	16.2	-	35.2	-	8.7	-	74	-
	(zonas urbanas)														
1994	-	-	0.423	-	5.7	-	16.1	-	35.2	-	8.7	-	73	-	
Uruguay	1981	3.91	-	0.379	-	9.3	-	17.7	-	31.2	-	7.1	-	69	-
	1986	3.50	-	0.385	-	8.7	-	17.3	-	32.4	-	7.8	-	72	-
	1990	3.29	-	0.353	-	10.9	-	20.1	-	31.2	-	6.2	-	70	-
	1992	3.73	-	0.301	-	11.9	-	21.9	-	25.9	-	4.7	-	67	-
	1994	4.06	-	0.300	-	11.8	-	21.6	-	25.4	-	4.7	-	67	-
	Venezuela	1981	2.90	2.00	0.306	0.288	10.0	10.2	20.2	20.5	21.8	20.5	4.3	4.0	66
1986		2.53	1.80	0.384	0.370	8.0	9.0	16.3	17.6	28.9	29.2	7.2	6.7	70	69
1990		2.18	1.80	0.378	0.316	8.2	10.1	16.8	19.8	28.4	23.8	6.8	4.8	69	68
1992		2.30	1.93	0.380	0.331	8.0	9.2	16.4	19.2	28.1	25.0	6.8	5.2	70	68
1994		1.90	1.58	0.387	0.349	8.4	9.3	16.7	18.6	31.4	29.3	7.5	6.1	71	69

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Corresponde al ingreso mensual per cápita medio de los hogares, dividido por el valor de la línea de pobreza per cápita.

b/ Calculado a partir de la distribución del ingreso per cápita de los hogares por deciles.

c/ Porcentaje del ingreso total correspondiente al 25% de los hogares de más bajos ingresos.

d/ Tanto la encuesta de 1989 como la de 1992 comprenden las ocho capitales departamentales y El Alto.

La encuesta de 1989 incluye, además, ocho ciudades que representaban un 8,2% del total.

e/ Cálculos basados en las encuestas CASEN 1987, 1990, 1992 y 1994.

Las estimaciones se ajustan a las nuevas cifras de la cuenta de ingresos y gastos de los hogares aportadas por el Ministerio de Planificación y Cooperación.

f/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana y rural del país.

Hasta entonces, la encuesta cubría alrededor de la mitad de la población urbana.

g/ Datos provenientes de las encuestas nacionales de los ingresos y gastos de los hogares (ENIG).

<sup>145</sup>En América Latina la pobreza es un problema estructural, con profundas raíces históricas más allá del modelo neoliberal y de las políticas de ajuste<sup>146</sup>. Es un fenómeno cultural, económico y social que no admite simplificaciones. La pobreza, como fenómeno social, se transnacionaliza, produce migraciones masivas generando problemas sociales; presiona fuertemente sobre los ecosistemas y suele tener un carácter hereditario: padres pobres generan hijos desnutridos, faltos de educación, que son trabajadores sin calificación que a su vez tienen hijos pobres, originándose un fatídico círculo vicioso<sup>147</sup>.

A lo anterior se agrega la marginalidad, la exclusión política, económica y social, el resentimiento y la violencia, y la inseguridad ciudadana; las sociedades con altos porcentajes de pobreza son inseguras de difícil gobernabilidad, y a largo plazo pueden llegar a ser inviables.<sup>148</sup>

Los recientes procesos de diseño e implementación de acciones contra la pobreza son muy diferentes para cada país, pudiéndose distinguir tres grandes tipos: así, en México se han definido como una `política de élite gobernante`; en Argentina como una `política de gobierno`; y en Chile como `política de Estado`. Cuando

---

<sup>145</sup>Contreras, Carlos. `La pobreza y la cooperación internacional en América Latina`; en la revista `Síntesis` nº 23 sobre El Desarrollo Social en América Latina. Madrid, enero - julio 1995.

<sup>146</sup>A nivel mundial Latinoamérica registra uno de los peores índices de distribución, siendo Brasil, México y Chile los países con mayores distorsiones.

<sup>147</sup>Cuyo esquema de funcionamiento y realimentación puede apreciarse en el enfoque sistémico del problema realizado en la `tentativa de modelización` de esta tesis en la parte dedicada a la Seguridad Social y el Sector Informal.

<sup>148</sup>Las democracias pobres son difícilmente gobernables; las instituciones públicas pierden prestigio y legitimidad al ser incapaces de dar respuestas a la ciudadanía frente a sus demandas.

El pluralismo económico y político está siendo objeto de una creciente atención en los programas de ayuda a América Latina; los derechos humanos y los valores democráticos se han convertido en condicionantes para la toma de decisiones de asignación de ayudas por parte de los países donantes de la OCDE.



es el Estado el que asume enfrentar la problemática de la pobreza la continuidad y los consensos en torno a la misma generan mayores probabilidades de éxito en el mediano y largo plazo.<sup>149</sup>

Entre las medidas y políticas a articular, para la UNESCO la reforma del sistema de difusión de conocimiento es un instrumento fundamental en la lucha contra la pobreza<sup>150</sup>. "Para que una economía de mercado funcione es necesario que la oferta y la demanda tengan una masa crítica que permita el crecimiento de la economía, lo que significa que los pobres deben capacitarse para transformarse en buenos productores, de tal manera que puedan ser consumidores y hacer posible el funcionamiento del mercado"<sup>151</sup>.

Se han propuesto diversas medidas tendientes al logro de dichos objetivos, como el incremento y actualización de la educación técnica profesional; la cooperación técnica de los sectores productivos de alta tecnología con las medianas, pequeñas y microempresas; y el apoyo financiero sin garantías reales a los pequeños y microempresarios a través de Bancos de Desarrollo<sup>152</sup>.

Por su parte, se requieren reformas que acerquen a los países de la región a los *sistemas tributarios* de la Unión Europea que permitan financiar el *gasto social*. También deben perfeccionarse los mecanismos de recaudación para evitar la

---

<sup>149</sup>Existe una completa exposición de lo anterior en el artículo de Repetto, Fabian. 'Pobreza y sus impactos en la nueva relación economía - política: una perspectiva latinoamericana'. ; en la revista 'Síntesis' nº 23 sobre El Desarrollo Social en América Latina. Enero - Julio, 1995.

<sup>150</sup>CEPAL-UNESCO, 'Educación y Conocimiento. Eje de la Transformación Productiva con Equidad'. Santiago, Chile, 1.992.

<sup>151</sup>Planteamiento utilitarista.

<sup>152</sup>Se dieron a conocer buenos resultados de líneas de crédito y de bancos especiales creados en algunos países latinoamericanos, destinados a apoyar a estos sectores productivos que observan un bajo nivel de morosidad; pero con escasa incidencia relativa respecto al total de microempresas en la región.

evasión tributaria<sup>153</sup>. También se debe promover una reestructuración del gasto público a partir de su reasignación a objetivos sociales prioritarios, que aseguren la consecución de las transformaciones productivas y un desarrollo autosostenido<sup>154</sup>.

A modo de Balance<sup>155</sup>:

\* En el primer quinquenio de los noventa la incidencia de la pobreza disminuyó del 41% al 39% del total de hogares, avance insuficiente para contrarrestar el incremento del decenio pasado (de 35% a 41%). En términos absolutos hay 210 millones de pobres, la cifra más alta nunca alcanzada<sup>156</sup>.

\* Los niveles de los salarios son inferiores a los de 1980, y existe una creciente diferenciación de ingresos al interior de la estructura ocupacional. Las remuneraciones reales medias, si bien con diferencias marcadas entre países, crecen de modo casi generalizado en los años noventa, pese a ello, su nivel sigue siendo inferior al de 1980. La distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los trabajadores en sectores de baja productividad aumentó entre 40% y 60% entre 1990 y 1994.

\* En el presente decenio, la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal; según cálculos de la OIT, de cada 100 nuevos empleos creados entre 1990 y 1995, 84 correspondieron a este sector; a él pertenecería el 56% del total

---

<sup>153</sup> Consultada bibliografía del Instituto de Estudios Fiscales ampliando estos aspectos en la parte dedicada a los Sistemas Tributarios, junto con lo relativo al Gasto Público y el Gasto Social.

<sup>154</sup> La aplicación de medidas que impliquen la devolución de la autoestima en los directamente afectados, y su participación y autogestión en la solución de sus problemas y en la superación de la pobreza, son instrumentos efectivos para lograr un desarrollo social adecuado.

<sup>155</sup> La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>156</sup> Fuente: CEPAL.

de ocupados en la región. Este hecho explica el actual estancamiento del promedio de los niveles de productividad del trabajo; existen, sin embargo, importantes diferencias regionales.

\* En los años noventa, varios países han reformado sus legislaciones laborales, sobre todo en lo que se refiere a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva.

\* En un mismo decenio, la acentuación de la pobreza en cifras absolutas, y el deterioro o congelamiento en materia distributiva han coincidido en la región con una expansión sin precedentes en el acceso a *las comunicaciones*, que ha tendido a homogeneizar las aspiraciones de consumo. Grandes sectores ven *frustradas* sus *expectativas*; particularmente los jóvenes urbanos, cuya formación educacional es superior a la de sus padres, pero cuyas tasas de desempleo son mayores<sup>157</sup>.

\* La consolidación de núcleos de 'pobreza dura', la discriminación étnica, la segregación residencial y geográfica, la proliferación de sistemas privados de vigilancia urbana, y el incremento en la *violencia* de las ciudades, son todas situaciones que afectan seriamente los niveles de integración social y de gobernabilidad.

\* Las reformas económicas de los últimos años muestran logros en la estabilización macroeconómica y competitividad internacional, sobre la base de la reorganización fiscal, la liberalización comercial y financiera, una mayor confianza en la inversión privada y en el mercado, y nuevos regímenes de incentivos y marcos regulatorios<sup>158</sup>. Sin embargo, los incrementos de productividad se localizan en el

---

<sup>157</sup>Aspecto tratado con más detalle en la parte dedicada a 'la educación como factor de desarrollo social'.

<sup>158</sup>O desregulatorios.

sector industrial moderno, agricultura de exportación, grandes empresas mineras, energía, telecomunicaciones y servicios financieros; tienden a ser bastante concentrados entre sectores y dentro de ellos, dejando al margen a grandes sectores de la población<sup>159</sup>.

\* Mejora la inserción internacional y se aprecian importantes avances en la integración regional<sup>160</sup>. Las economías de la región muestran una notable reorientación hacia el exterior, fuertemente apoyada en una explotación más intensa de los recursos naturales<sup>161</sup>.

Se aprecian también avances en la diversificación de las exportaciones y en la aplicación del progreso técnico en la explotación de los recursos naturales (agricultura, silvicultura, pesca, minería y ramas industriales con alto uso de recursos naturales) y asimismo procesos de modernización en los servicios financieros, de telecomunicaciones, de energía y de transporte.

\* Las reformas económicas muestran logros importantes en materia de estabilidad, sin embargo, la mayoría de las economías continúan desenvolviéndose en un contexto de vulnerabilidad y moderado crecimiento, con resultados sociales claramente mejorables en distribución y equidad.

---

<sup>159</sup> Heterogeneidad estructural que acentúa las brechas internas de productividad e ingresos.

<sup>160</sup> Punto de vista defendido por CEPAL en contradicción con el planteado por Rafael Agacino, economista, investigador del Programa de Economía del Trabajo (PET) de Santiago de Chile (entrevistado personalmente).

<sup>161</sup> El coeficiente de exportaciones se elevó de 14% del PIB en 1980 a 21% en 1990 y a 25% en 1995. Fuente: CEPAL.

### 3.3 Desintegración Social.

Por lo que respecta a la Integración Social en América Latina. La región no se caracteriza por altos niveles de integración social<sup>162</sup>, dado que la pobreza y los problemas de desempleo y subempleo, la inequitativa distribución del ingreso y la segmentación social constituyen fenómenos estructurales. A esto se añade una nueva realidad, marcada por la globalización<sup>163</sup>, la competitividad, y los procesos de apertura económica.

Al respecto se perfilan dos perspectivas divergentes. Según algunos, la apertura económica y la globalización auguran un futuro de mayores oportunidades para todos, por cuanto los procesos de innovación tecnológica y comunicacional tienden a facilitar la realización de las personas. Otros opinan, que se abre un período de incertidumbre, ya que los antiguos canales de movilidad social entran en crisis, en tanto que los nuevos se abren con lentitud y son prácticamente inaccesibles para amplios sectores de la población, lo que hace muy posible que aumenten la exclusión y la marginalidad, contribuyendo así a debilitar el tejido social.

El desarrollo en la región parece estar marcado por la frustración de expectativas, por la percepción de que no existe una difusión equitativa de oportunidades de desarrollo y realización personal.

---

<sup>162</sup>Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y existe un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades de que se dispone para alcanzarlas y la `formación de capacidades´ individuales para aprovechar tales oportunidades. Fuente: La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>163</sup>Hecha posible por: la revolución tecnológica, la integración de los mercados financieros, la fuerte reducción de los costes de comunicación y transporte, y la liberalización mundial del comercio de bienes y servicios; y donde los gran olvidados son los derechos humanos y el medio ambiente (The Economist).

Este problema es particularmente agudo entre los jóvenes cuyo largo proceso educativo ha creado expectativas de que su formación<sup>164</sup> tiene un potencial económico, las que resultan en muchas ocasiones desmentidas al comprobar sus pocas posibilidades de acceder a un empleo productivo; ellos tienen, además, mayor acceso a información y estímulos en torno de nuevos y variados bienes y servicios, que se constituyen en símbolos de movilidad social y están fuera de su alcance. No es casual, pues, que la *violencia* en muchas de las ciudades latinoamericanas<sup>165</sup> tenga como protagonistas a jóvenes desempleados o mal empleados.

Fenómenos como la existencia de núcleos de pobreza `dura´; la discriminación étnica; las estructuras familiares reproductoras de pobreza; la segregación residencial (zonas pobres y ricas autoexcluyentes); la violencia urbana; la erosión de la gobernabilidad y la falta de confianza en el sistema de justicia y seguridad ha dado origen a un `síndrome de inseguridad ciudadana´ que podría entenderse como sinónimo de `inseguridad social´<sup>166</sup>, esto es, un sentimiento generalizado de inseguridad que deriva tanto de la percepción del aumento de las conductas `antisociales´ como de la desconfianza respecto de las instituciones que deben controlar dichas conductas (poder judicial, gobiernos, policía).<sup>167</sup>

---

<sup>164</sup>Uno de los orígenes del problema es la intensidad de lo que podría denominarse "efecto demostración a escala internacional" que producen las economías avanzadas con sus propuestas de una *sociedad de consumo* y que tiene como una de sus manifestaciones a la *expansión educativa*; se cuestionan así, los procesos de cualificación, como condición necesaria pero no suficiente.

<sup>165</sup>Ciudades altamente fragmentadas por los abismos económicos, distancias culturales y desigualdades sociales.

<sup>166</sup>Dándole al concepto contrapuesto de `Seguridad Social´ un contenido diferente (volviéndolo a sus propios orígenes terminológicos - Simón Bolívar-).

<sup>167</sup>Es un hecho constatable que la delincuencia ha aumentado en muchos países de la región; se suele atribuir el fenómeno al deterioro del nivel de vida de la población, la impunidad y la existencia de una cantidad importante de armas en manos de particulares, y, a la vez, se proponen soluciones tales como la implantación de un toque de queda, la reforma del proceso educativo, el

*En síntesis*, el proceso de desarrollo en la región generó, a través de la historia, canales de movilidad social, y logró la progresiva incorporación a sus beneficios de algunos de los sectores sociales; hasta ahora, sin embargo, no ha llegado a constituir sociedades plenamente integradas, equitativas y no excluyentes. El actual proceso de globalización suscita en la región nuevas tensiones, por cuanto se produce una mayor integración en el nivel simbólico - a través de la expansión del acceso a los medios de comunicación y de información<sup>168</sup> - y desintegración a nivel económico y social.

Esta situación conduce a sociedades en la cuales un gran número de personas perciben un profundo desfase entre expectativas y realidades, lo que crea condiciones para una conflictividad social y política capaz de debilitar las estructuras aún frágiles de las democracias.<sup>169</sup>

---

refuerzo del núcleo familiar, etc. (Panorama Social para América Latina 1996. CEPAL - Santiago de Chile, 1996). En cualquier caso la represión no parece ser la solución.

<sup>168</sup> En comparación con las demás regiones en desarrollo, en América Latina se combinan las tasas más altas en cuanto a cantidad de receptores de televisión por cada 1000 habitantes y la peor distribución del ingreso. En Brasil, el país con el mayor número total de pobres y la distribución del ingreso menos equitativa, en 1990 existían 213 aparatos de televisión por cada 1000 habitantes, índice propio de un país industrializado.

<sup>169</sup> La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

Para luchar contra la pobreza se puede pensar en cuatro tipos básicos de políticas:

- a) Las que mejoran la calidad de los **recursos humanos** de las familias pobres; educación y sanidad básicamente.
- b) Las relacionadas directamente con el funcionamiento del mercado de trabajo y el fomento del **empleo productivo**<sup>170</sup>, como búsqueda de salarios e ingresos suficientes.
- c) Aquellas que les facilitan acceso a los servicios básicos; como vivienda e infraestructura de los asentamientos urbanos, y que han de ser financiadas como **gasto social** no previsional.
- d) Y, las que proporcionan una red de **seguridad social básica** y de *ingresos mínimos* cuando, pese a participar en la actividad económica, no generan ingresos suficientes, temporal o definitivamente, como para escapar a la situación de pobreza absoluta.

---

<sup>170</sup>Tanto en el mercado de trabajo fomal como en el Informal.



## **PARTE II LA POBREZA Y EL SECTOR INFORMAL**

### **Página**

#### **CAPÍTULO 4 - RECURSOS HUMANOS**

<b>1 Educación y Desarrollo Social</b>	<b>99</b>
<b>2 Situación Demográfica en América Latina</b>	<b>109</b>

## CAPÍTULO 4 - RECURSOS HUMANOS

### 1. Educación y Desarrollo Social.

Hallak, en su obra *‘Invertir en el futuro’*<sup>171</sup> dice: "Por encima de todo la educación es un derecho humano y como tal debería de recibir prioridad en la asignación de recursos nacionales. Pero también la educación es un factor decisivo en el desarrollo. Resulta muy limitado confinar la educación al papel de proveedora de mano de obra calificada, o juzgar su éxito por el número de niños o de adultos que han consumido eficientemente un determinado paquete educativo. Si la educación se considera un derecho humano es porque conduce a la creatividad individual, a una mayor participación de los roles económicos, sociales y culturales de la sociedad y, por consiguiente, a realizar una contribución más efectiva al desarrollo humano".

La experiencia histórica demuestra, como lo han señalado los analistas, que ninguno de los países desarrollados logró un crecimiento económico significativo antes de alcanzar la universalización de la educación primaria<sup>172</sup>. Y hoy en día, nos dice el venezolano *Fernando Reimers*<sup>173</sup> que "hay suficiente evidencia sobre el poder de la educación para contribuir al desarrollo de las sociedades, al permitir que las nuevas generaciones reciban conocimientos y destrezas mayores que las generaciones precedentes".

---

<sup>171</sup>Hallak, Jacques. *‘Invertir en el futuro - definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo’*. PNUD - Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE). Ed. Tecnos y UNESCO; Madrid, 1991.

<sup>172</sup>Tunnermann, Carlos. *‘La Educación como factor de Desarrollo Social’* - Conferencia en la Casa de América, Madrid, 7 de junio de 1.995. Revista *‘Síntesis’* nº 23 - El Desarrollo Social en América Latina. Enero - Julio, 1995.

<sup>173</sup>Profesor en la Universidad de Harvard.

En 1.979 la Conferencia de Ministros de Educación y Planeamiento económico latinoamericanos adoptó la *"Declaración de México"* dando origen al Segundo Proyecto Principal de Educación. La Declaración enfatizó sobre los siguientes principios: "El desarrollo no puede manifestarse sólo por los bienes o los recursos de que dispone una comunidad sino, fundamentalmente, por la calidad de las personas que los producen o los usan. Es el ser y no el tener lo que deberá ejercer primacía en la concepción y orientación de las políticas globales del desarrollo de los países. La educación es un instrumento fundamental en la liberación de las mejores potencialidades del ser humano para alcanzar una sociedad más justa y equilibrada. Por consiguiente, la independencia política y económica no puede realizarse cabalmente sin una población educada que comprenda su realidad y asuma su destino. Es de urgente necesidad intensificar la acción educativa como condición necesaria para lograr un auténtico desarrollo y orientar los sistemas educativos conforme a los imperativos de la justicia social, de manera que contribuyan a fortalecer la conciencia, la participación, la solidaridad y la capacidad de organización, principalmente entre los grupos menos favorecidos".

En virtud de la *Declaración de México* los gobiernos de América Latina y del Caribe, adquirieron el compromiso de destinar no menos del 7 u 8% de su PNB a la acción educativa, eliminar el analfabetismo antes de fin de siglo, ofrecer una educación general mínima de 8 a 10 años y alcanzar la meta de incorporar a todos los niños en edad escolar, antes de 1.999.

Sin embargo, durante los años 80, a la hora de hacer los recortes del gasto público fueron precisamente los fondos asignados al sector social (educación, salud, vivienda y bienestar) los que sufrieron mayores reducciones.

Datos sobre los resultados en materia educativa pueden quedar recogidos en *América Latina: tasas de analfabetismo y tasas brutas de escolarización alrededor de 1960 y 1990, en países agrupados de acuerdo con las etapas de la transición*

demográfica' (cuadro 5)<sup>174</sup>. En el mencionado cuadro parece apreciarse un problema de sobreestimación, obvio en el primer nivel, dando lugar a tasas superiores al 100% en algunos casos.

De cualquier forma, se hace obvio el importante avance demostrado en la superación del analfabetismo, habiéndose reducido en treinta años a menos de la mitad en la mayor parte de los países latinoamericanos, sobresaliendo los de los grupos I y II por la tradicional importancia relativa del analfabetismo en su población mayor de 15 años.

---

<sup>174</sup>Fuente: CEPAL / UNESCO, 1992; UNESCO, 1992.

**AMÉRICA LATINA: TASAS DE ANALFABETISMO Y TASAS BRUTAS DE ESCOLARIZACIÓN  
ALREDEDOR DE 1960 Y 1990, EN PAÍSES AGRUPADOS DE ACUERDO CON  
LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**  
(cuadro 5)

Países	Tasas de analfa- betismo en la población de 15 años y más (por cien)		Tasas brutas de escolarización (por cien)					
			Preescolar	Primer nivel		Segundo nivel		Tercer nivel
	1960	1990	1990	1960	1990	1960	1990	1960 1990
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	61	23	26	56	91	10	37	4 17
Haití	86	47	7 b	44	83	4	19	0 1
<b>Grupo II</b>								
El Salvador	51	27	n.d.	60	80	11	29	1 17
Guatemala	62	45	16	43	76	6	30	2 9
Honduras	55	27	20	68	106	7	32	1 9
Nicaragua	50	13 a	12	65	99	7	43	1 8
Paraguay	26	10	29	102	103	11	29	2 9
<b>Grupo III</b>								
Brasil	40	19	34	57	104	6	38	2 11
Colombia	27	13	43	74	114	12	56	2 14
Costa Rica	16	7	62	93	100	20	41	5 24
Ecuador	33	14	20	77	117	12	56	3 29
México	35	12	60	78	117	11	53	3 15
Panamá	23	11	57	91	106	27	59	5 28
Perú	39	15	36	89	122	19	65	4 24
Rep. Dominicana	36	17	14	96	101	7	74	1 19
Venezuela	37	12	55	99	107	18	54	4 26
<b>Grupo IV</b>								
Argentina	9	5	61	99	110	32	74	11 41
Chile	16	7	77	87	100	23	75	4 18
Cuba	n.d.	6	94	110	104	14	91	3 22
Uruguay	10	4	29	117	110	37	68	8 47

Fuente: CEPAL / UNESCO, 1992; UNESCO, 1992.

a 1985

b 1984

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

En marzo de 1.990 se celebró la "Conferencia Mundial sobre Educación para Todos" en Jomtien, Tailandia donde se reafirma lo siguiente: "Cada persona, niño, joven o adulto deberá estar en condiciones de aprovechar las oportunidades educativas ofrecidas para satisfacer sus necesidades básicas de aprendizaje. Estas necesidades abarcan, tanto las herramientas esenciales para el aprendizaje como la lectura y la escritura, la expresión oral, el cálculo, la solución de los problemas, como los contenidos básicos del aprendizaje, conocimientos teóricos y prácticos, valores y actitudes. Todo ello es necesario para que los seres humanos puedan sobrevivir, desarrollar plenamente sus capacidades, vivir y trabajar con dignidad, participar plenamente en el desarrollo, mejorar la calidad de vida, tomar decisiones fundamentales y continuar aprendiendo. La amplitud de las necesidades básicas de aprendizaje y la manera de satisfacerlas varían según cada país y cada cultura y cambian inevitablemente con el transcurso del tiempo."

1.991 - "Declaración de Quito": "para superar la crisis económica e incorporarse al mundo moderno como protagonistas activos, los países de la región necesitan robustecer su integración regional y sus vínculos bilaterales e invertir prioritariamente en la formación de sus recursos humanos y fortalecer su cohesión social. Sin una educación de calidad, no habrá crecimiento, no habrá equidad, ni posiblemente democracia. Por esta razón, la educación debe ser objeto de grandes consensos nacionales, de grandes acuerdos nacionales que garanticen el compromiso de toda la sociedad para la formación de sus futuras generaciones y la continuidad de las políticas y de los programas puestos en marcha para el logro de estos objetivos". Pero además, advirtieron que la educación es responsabilidad de todos y no sólo de un sector o de un grupo. Se necesitan políticas de Estado que trasciendan la duración de los gobiernos.

El Informe 1.992 sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo afirma: "El motor del progreso económico lo constituyen la innovación tecnológica y los incrementos en productividad humana, y es justamente

en estas áreas en las que los países en desarrollo se están quedando rezagados como resultado de los rápidos avances del mundo industrializado." "... los países en desarrollo deben trascender las preocupaciones básicas de la supervivencia humana e invertir fuertemente en todos los niveles de formación de capital humano... A menos que adquieran un mayor control sobre la *industria del conocimiento en proceso de expansión*, permanecerán rezagados en la producción de bajo valor agregado".

1.993 - "Declaración de Santiago": "Afirmamos que las acciones educativas deben promover la adquisición de conocimientos, competencias, actitudes y valores referentes a la igualdad de género, a los derechos de los niños y las niñas y a otros derechos humanos, a la paz, la democracia y la tolerancia; asimismo al desarrollo sustentable, científico y tecnológico, a la familia, la salud y al cuidado del ambiente."

A este respecto se puede consultar la `Propuesta mínima según grupos de edades, elaborada por la UNICEF en el marco de la Convención sobre los Derechos del niño, (cuadro 6)<sup>175</sup>. La erradicación del trabajo infantil es un objetivo tan difícil como ineludible.

En el nuevo pensamiento de la CEPAL, la promoción de los recursos humanos y el acceso al conocimiento y la información, juegan un papel tan relevante como el fortalecimiento de la base empresarial, la reconversión industrial, la liberalización del mercado y la apertura hacia los mercados internacionales.

Puede ser interesante disponer de la siguiente información:

- América Latina: población económicamente activa según años de estudio aprobados, por países clasificados según las etapas de la transición demográfica,

---

<sup>175</sup>Fuente: UNICEF, diciembre de 1993.

1990 - CEPAL, División de Estadística y Proyecciones (cuadro 7). Con excepción de Argentina, el resto de los países concentra la mayoría de su PEA con un máximo de nueve años aprobados, y en países como El Salvador, Guatemala, Honduras, Brasil y Costa Rica, dicha mayoría se encuentra concentrada con menos de 6 años de estudios. Si tomamos las recomendaciones de la ONU en materia educativa, que indican una cifra de 12 años de estudio como nivel deseable, se observa el largo camino que le queda por recorrer a América Latina en materia educativa.

- Valor actual de los Programas compensatorios para adultos equivalentes a la Educación Secundaria y de cuatro años de Educación Secundaria Convencional. Fuente: CEPAL - UNICEF (cuadro 8).

Este último cuadro da una idea del costo adicional que supone la 'educación' de adultos en distintos países de la región. El coste oportunidad que en las experiencias vitales de los afectados ha supuesto tal carencia es de más difícil cuantificación.



Propuesta mínima según grupos de edades, elaborada por la UNICEF en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.

(cuadro 6)

GRUPO ETARIO	PROPUESTA	ESTRATEGIA
0 - 12 años	Erradicación del trabajo infantil.	Política educativa. Recuperación de la centralidad de la escuela como lugar privilegiado de construcción de la ciudadanía. <i>Programas de apoyo familiar para generación de ingresos.</i>
13 - 14 años	Educación profesional y trabajo en condición de aprendiz. Predominio de lo pedagógico sobre lo laboral	Políticas de educación para el trabajo. Adaptación y conocimiento del mercado de trabajo.
15 - 17 años	Profesionalización y énfasis en la protección legal	Políticas de articulación con sindicatos, empresarios y ministerios de trabajo.

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), "Informe final. Reunión de Puntos Focales. Área Derechos del Niño", Paipa, Colombia, 6 a 9 de diciembre de 1993.  
(de 'Panorama Social de América Latina 1995'. CEPAL).

**AMÉRICA LATINA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA SEGÚN AÑOS DE ESTUDIO  
APROBADOS, POR PAÍSES CLASIFICADOS SEGÚN LAS ETAPAS  
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1990**

(cuadro 7)

Países	Años de estudio aprobados								Ignorado
	Total	Ninguno	1-3	4-6	7-9	10-12	13-15	16 y +	
<b>Grupo I</b>									
Bolivia (Pobl. urbana)	100.0	5.9	12.5	21.0	13.9	25.7	5.6	14.8	0.7
<b>Grupo II</b>									
El Salvador (Pobl. urbana)	100.0	14.8	15.1	26.0	16.1	17.5	6.4	4.1	-
Guatemala (Pobl. urbana)	100.0	8.2	11.9	30.3	14.2	23.4	3.9	8.1	-
Honduras (Pobl. urbana)	100.0	25.5	23.6	33.3	5.7	8.9	1.1	2.0	-
Paraguay (Pobl. urbana)	100.0	1.1	6.6	33.0	16.6	28.1	5.5	9.0	-
<b>Grupo III</b>									
Brasil (Pobl. urbana)	100.0	16.5	19.2	29.0	13.6	13.9	5.6	2.0	0.1
Colombia (Pobl. urbana)	100.0	2.2	9.8	26.6	18.9	25.3	6.3	10.6	0.4
Costa Rica (Pobl. urbana)	100.0	4.8	12.3	41.2	12.9	16.9	6.0	5.0	1.0
México (Pobl. urbana)	100.0	3.9	8.2	25.7	23.8	20.9	5.6	11.9	0.0
Panamá (Pobl. urbana)	100.0	5.4	8.7	32.2	16.8	20.7	6.4	9.8	-
Venezuela (Pobl. urbana)	100.0	7.1	8.2	32.7	20.5	17.4	2.4	10.1	1.6
<b>Grupo IV</b>									
Argentina (Pobl. urbana)	100.0	1.9	-	41,9 a		35,2 b	-	21,0 c	-
Chile (Pobl. urbana)	100.0	4.4	6.5	20.0	20.3	35.6	2.9	8.2	2.1
Uruguay (Pobl. urbana)	100.0	1.1	6.7	31.9	20.8	25.9	8.7	5.0	0.1

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones, sobre la base de encuestas de hogares.

a Primaria

b Media

c Superior y universitaria

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**Valor actual de los Programas compensatorios para adultos equivalentes a la Educación Secundaria y de cuatro años de Educación Secundaria Convencional.**

(En dólares)  
(cuadro 8)

País	Programa compen- satorio (20 meses) (A)	Cuatro años de educación secundaria (B)	A / B
Argentina	2,300	1,100	2.1
Brasil	1,200	790	1.5
Chile	1,700	770	2.2
Colombia	1,400	400	3.5
Ecuador	1,400	320	4.4
Guatemala	650	190	3.4
Honduras	900	320	2.8
Jamaica	1,100	750	1.5
República Dominicana	1,000	190	5.3

**Fuente:** CEPAL-UNICEF, "Inversión en infancia: evidencias y argumentos para el aumento del gasto en ese sector", Santiago de Chile.  
(de 'Panorama Social en América Latina 1995').

**Nota:** Valor actual de la educación estimado con una tasa de descuento del 10% anual sobre el gasto en 1990. Valor actual de los programas compensatorios estimado sobre la base de los salarios mínimos de 1994, con una tasa de descuento de 0,8% mensual.

## 2. Situación Demográfica en América Latina y el Caribe.

Todo sistema de seguridad social es sensible al envejecimiento, aunque éste no es el único factor que condiciona su evolución. La legislación que regula el sistema en cada país, la administración del mismo, las condiciones económicas generales y las del mercado del trabajo en particular, son fundamentales. No obstante, se hace necesario conocer las limitaciones que los factores demográficos en general y el proceso de envejecimiento<sup>176</sup> en particular, imponen a los restantes factores.<sup>177</sup>

<sup>178</sup>Desde un punto de vista demográfico, en América Latina existe toda una gama de situaciones; en un extremo se encuentran países de población joven y con altas tasas de fertilidad y mortalidad<sup>179</sup>, en un contexto de subdesarrollo socioeconómico; en el otro extremo, hay países con una alta proporción de ancianos, tasas de

---

<sup>176</sup>Operativamente, se define aquí el envejecimiento de la población como un proceso de cambio de la estructura por edades de una población, caracterizado por el aumento del peso relativo de las personas de 60 años y más. A largo plazo, todos los países avanzan hacia una estructura por edades envejecida, cuyo límite superior para la proporción de personas de 60 años y más es, a juzgar por la experiencia de los países desarrollados, de aproximadamente un 25%.

La edad de 60 años se toma como un punto de referencia solamente; es evidente que muchas de las etapas del ciclo de vida de los individuos se suceden gradualmente a través del tiempo, no necesariamente en instantes fijos y comunes a todas las personas. Sin embargo, el análisis introductorio aquí realizado requiere de ciertas simplificaciones y convenciones, y la edad de 60 años resulta ser una tan buena como varias otras para esos propósitos.

<sup>177</sup>Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas'. (Cap.VI). Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), BID, CEPAL; Santiago de Chile; 1996.

<sup>178</sup>Argüelles Tejeda, Fernando; titular de la División de Actuaría y Planeación Financiera del Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS). 'Reflexiones sobre el envejecimiento de la población y sus influencias en los sistemas de pensiones'. México, d.f. del 3 al 6 de Diciembre de 1.990.

<sup>179</sup>La incidencia de las tasas de mortalidad en función de la situación socioeconómica muestra una clara desventaja demográfica de los pobres.

fertilidad y mortalidad más bajas y con mayor desarrollo. Globalmente considerada, se observa un atraso en el proceso de transición demográfica en América Latina.

No obstante, se han experimentado grandes avances en las últimas décadas; a mediados de siglo, Haití y Uruguay exhibían el valor mínimo (37,6) y máximo (66,3) en la esperanza de vida al nacer con una diferencia de más de 30 años, en tanto que para 1990 - 95 la diferencia entre la esperanza de vida más baja y la más alta calculada para Bolivia (59,3) y Puerto Rico (75,3), respectivamente, asciende a casi 22 años<sup>180</sup>. Para el período 2000 - 2005, todos, con la excepción de Haití y Bolivia, posiblemente tendrán valores superiores a los 60 años y se estima que 14, superen los 70 años<sup>181</sup>.

<sup>182</sup>Las estimaciones sobre probabilidad de sobrevivencia desde el nacimiento hasta los 60 años<sup>183</sup> muestran que hace treinta años, menos de dos tercios de las mujeres que nacían en países del grupo III (que contiene a más de la mitad de la población de la región<sup>184</sup>) sobrevivían hasta los 60 años de edad. En menos de treinta años

---

<sup>180</sup> América Latina: esperanza de vida al nacer, por quinquenios, en países agrupados de acuerdo con las etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025. Fuente: CELADE. (Cuadro 9).

<sup>181</sup> Fuente: World Population Prospects, Estimates and Projections as Assessed in 1982. United Nation, Population Studies, n° 86; New York, 1985. Y CELADE, proyecciones de población vigentes (1996).

<sup>182</sup> Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas'. (Cap.VI). Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), BID, CEPAL; Santiago de Chile; 1996.

<sup>183</sup> Ver: 'América Latina: probabilidad de sobrevivencia desde el nacimiento hasta los 60 años, en países agrupados de acuerdo con las etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025'. Fuente: CELADE. (Cuadro 10).

<sup>184</sup> Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana y Venezuela.

más, prácticamente un 90% de las recién nacidas llegarán a cumplir dicha edad<sup>185</sup>. De acuerdo a las proyecciones, cada una de esas sexagenarias vivirá en promedio 24 años más antes de morir, siete más que la esperanza de vida a los 60 años en la década de 1960. En qué condiciones de vida, con qué *nivel de atención de salud y de ingresos previsionales* vivirán durante esa etapa de su vida, son algunas de las interrogantes que se plantean. Estos datos permiten proyectar, por ejemplo, un aumento relativo y absoluto en el número de viudas, dada la mayor sobrevivencia de las mujeres hasta edades avanzadas y la tradicional diferencia de edad entre los esposos.

De conformidad con las tendencias de mortalidad y fecundidad<sup>186</sup>, analizadas y proyectadas por las Naciones Unidas, América Latina experimentó un rejuvenecimiento de su población a la par de un envejecimiento en la cúspide de la pirámide de edad entre 1950 y 1985. A partir de este último año, al establecerse y generalizarse el descenso continuo de la fecundidad<sup>187</sup>, se advierte ya el incipiente envejecimiento demográfico, tanto desde la base, como en la cúspide de la pirámide, proceso que se acentuará según las proyecciones hasta el grado de que uno de cada ocho habitantes de América Latina en el año 2025 sería de 60 años

---

<sup>185</sup> Puede estimarse que del aumento de casi 14 años en la esperanza de vida al nacimiento de la mujer latinoamericana entre 1950-1955 y 1985-1990, sólo 18% sería atribuible a ganancias en la esperanza de vida a los 60 años de edad.

<sup>186</sup> América Latina: tasa global de fecundidad, por quinquenios, en países agrupados de acuerdo con las etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025. Fuente: CELADE. (Cuadro 11)

América Latina: tasa de mortalidad infantil, por quinquenios, en países agrupados de acuerdo con las etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025. Fuente: CELADE. (Cuadro 12)

<sup>187</sup> América Latina mantuvo, en general, hasta mediados de la década del 60 una elevada y relativamente constante fecundidad, superada sólo por el continente africano. La tasa global de fecundidad, es decir, la cantidad de hijos que tendría una mujer al final de su intervalo reproductivo si estuviese expuesta a los riesgos de procrear por tasas específicas de fecundidad por edades observadas o estimadas, en un período dado, mantuvo valores próximos a los seis hijos hasta alrededor de 1965. Desde entonces se ha manifestado un claro descenso de la fecundidad que se ha generalizado por país y dentro de éstos probablemente entre sectores geográficos y estratos socio económicos más favorecidos por diversas circunstancias.

de edad o más<sup>188</sup>. Dadas las características de este proceso, la carga de dependencia, o sea, la relación entre personas en edades potencialmente inactivas desde el punto de vista económico (menores de 15 años y mayores de 59 años<sup>189</sup>) y aquellas en edades potencialmente activas (15 a 59), que valía 85% en 1950, y había descendido a 81% en 1985, se estima que se reducirá a 69% en el año 2000 y a 62% en el 2025.

Es interesante a este respecto, consultar los cuadros sobre 'Proporción de la población de 60 años y más' (cuadro 13), e 'Índice de dependencia potencial de la población de 60 años y más' (cuadro 14).

Cuando se trata el problema de la dependencia demográfica, y de cómo ésta presiona sobre el sistema de Seguridad Social, es esencial tener presente la Evolución de la esperanza de vida a los 60 años (cuadro 15).

La distribución de la población de 60 años y más de edad en las áreas urbanas y rurales, tal como son definidas estas por los censos latinoamericanos parece seguir el mismo patrón observado por la población total. Podría así decirse que en 1980 el grado de urbanización de la población de 60 años y más es del orden de 67% y en el mismo hay un claro predominio de mujeres. Este grado particular de urbanización variaba en ese año entre un mínimo de 19% en Haití a un máximo de 87% en Uruguay. Para el año 2000 las proyecciones del Centro Latinoamericano de Demografía señalan que tres de cada cuatro personas de 60 años y más de edad estará viviendo en áreas urbanas y la cifra puede ser tan alta como un 90% en Argentina.

---

<sup>188</sup>Para 1.990 Uruguay obtuvo el primer puesto en porcentaje de población de 60 años y más de edad (28,5%), mientras que Nicaragua se sitúa en el otro extremo (8,7%). (Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes (1996)).

<sup>189</sup>Intervalo de edad que emplea el autor; en los estudios similares realizados para Europa se toma generalmente entre los 16 y los 65 años; no hay que olvidar que en América Latina hasta hace poco, y todavía vigente como posibilidad en algunos países, la edad normal de acceder a la jubilación es y ha sido de 60 años.

Desde un *punto de vista social*, la alta fecundidad contribuye a la transmisión intergeneracional de la pobreza<sup>190</sup>. Los niños nacidos en hogares pobres crecen y se desarrollan en condiciones desfavorables en materia de *nutrición, atención, cuidados de salud y educación*. De este modo, al llegar a adultos, están en malas condiciones para acceder a ocupaciones de alta productividad, por lo que terminan reproduciendo las condiciones de bajos ingresos de sus progenitores, es decir pasan a ser adultos pobres. Ese ciclo se ve reforzado si el número de niños en los hogares pobres es relativamente alto, pues entonces es proporcionalmente menor lo que cada uno de ellos recibe en nutrición, educación, etc.

Con frecuencia se ha sostenido que el incremento demográfico origina un efecto negativo sobre las posibilidades de crecimiento económico; de ello se deduciría la necesidad de adoptar medidas destinadas a reducir el ritmo de expansión de la población. Los elementos de justificación utilizados para fundamentar esta tesis se vinculan con las presiones ejercidas por el incremento demográfico, que se traducen en mayores exigencias en materia de provisión de servicios - salud, educación, vivienda e infraestructura urbana - y en elevados requerimientos de inversión para absorber - a través del aumento de los empleos productivos - la fuerza de trabajo. Como, generalmente, no se cuestiona la conveniencia de seguir mejorando las condiciones de salud y de sobrevivencia de las personas, las estrategias que derivan de esta óptica centran su atención sobre el control de la fecundidad. Se agregan a esta concepción las consecuencias negativas sobre el medio ambiente que acarrearía el crecimiento demográfico<sup>191</sup>.

---

<sup>190</sup> Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas ´. (Cap.VI). Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), BID, CEPAL; Santiago de Chile; 1996.

<sup>191</sup> FNUAP (Fondo de Población de las Naciones Unidas), ´La población, los recursos y el medio ambiente. Los desafíos críticos´. New York; 1991.



Una política de población<sup>192</sup> reviste un potencial estratégico respecto a la programación de los recursos humanos de un país, y puede constituir una forma de aumentar los niveles de equidad social; además de contribuir a un desarrollo sustentable; todo ello inmerso en la lógica económica predominante.

El principal problema a resolver, sin embargo, parece ser la redistribución de la renta y de la riqueza; cubriéndose las necesidades de todos los que las sufren en materia de alimentación, vivienda, vestido, educación, salud, previsión social; etc. Si hay suficiente para todos y sin embargo hay millones de personas pasando hambre y privaciones, el origen de la cuestión no es el número de esos millones, aunque despreciar las consecuencias de elevadas natalidades sea de ingenuos, el problema de fondo es que tienen muy poco que repartir.

---

<sup>192</sup>- El derecho a decidir libremente sobre el número de hijos a tener, sobre la elección del lugar donde vivir, o en qué trabajar, existen como derechos y tienen vigencia real cuando su ejercicio es optativo. Si un ciudadano debe abandonar un lugar porque no tiene ingresos ni cuenta con los servicios mínimos para satisfacer sus necesidades básicas, entonces no ejerce realmente ningún derecho; sencillamente está siendo expulsado de su lugar de origen.

Ante los derechos individuales, las medidas de política de población, como componente esencial de la política social general, han de brindar un arco de posibilidades que permita a las personas adoptar decisiones de manera libre e informada, en la convicción de que los instrumentos y medios de que se valgan las políticas de población deben estar al servicio de las personas' (Argüello, O. 'Desarrollo económico, políticas sociales y población' Notas de población, n° 53; Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE); Agosto de 1991, Santiago de Chile. United Nations; 'Report of the International Conferencia on Population and Development, El Cairo, 5 a 13 de septiembre de 1994).

**AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER, POR QUINQUENIOS  
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICION DEMOGRÁFICA,  
ENTRE 1950 y 2025  
(cuadro 9)**

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
América Latina	51.8	57.2	61.2	65.4	68.7	71.1	73.3	75.1
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	40.4	43.5	46.7	53.7	59.3	63.6	67.7	71.5
Haití	37.6	43.6	48.5	52.7	56.6	60.3	63.4	66.0
<b>Grupo II</b>								
El Salvador	45.3	52.3	58.8	57.2	66.3	77.0	72.5	73.9
Guatemala	42.1	47.0	54.0	59.0	64.8	69.1	71.3	72.3
Honduras	41.8	48.0	54.1	61.6	67.7	71.0	73.1	74.9
Nicaragua	42.3	48.6	55.2	59.5	66.1	69.7	72.2	74.3
Paraguay	62.6	64.4	65.9	67.1	68.5	70.8	72.9	74.8
<b>Grupo III</b>								
Brasil	51.0	55.9	59.8	63.3	66.3	69.1	71.7	74.0
Colombia	50.6	57.9	61.6	67.2	69.2	71.2	73.2	74.5
Costa Rica	57.3	63.0	68.1	73.8	76.3	77.3	78.4	79.4
Ecuador	48.4	54.7	58.9	64.5	68.8	70.8	72.7	74.3
México	50.7	58.5	62.6	67.7	71.5	73.4	75.1	76.6
Panamá	55.3	62.0	66.5	70.8	72.9	74.9	76.3	77.4
Perú	43.9	49.1	55.5	61.6	66.7	69.8	72.5	74.9
Rep. Dominicana	46.0	53.6	59.9	65.6	69.6	72.3	74.6	76.5
Venezuela	55.2	61.0	66.1	68.8	71.8	73.7	75.5	77.0
<b>Grupo IV</b>								
Argentina	62.7	65.5	67.4	70.2	72.1	74.1	75.9	77.5
Chile	54.8	58.1	63.6	70.7	74.4	76.0	77.3	78.5
Cuba	59.5	65.4	71.0	73.9	75.3	76.7	77.9	78.9
Uruguay	66.3	68.4	68.8	70.9	72.4	73.2	73.9	74.5

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**AMÉRICA LATINA: PROBABILIDAD DE SOBREVIVENCIA DESDE EL NACIMIENTO  
HASTA LOS 60 AÑOS EN PAÍSES AGRUPADOS  
SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA**  
(cuadro 10)

Países	1960 - 1965		1990 - 1995		2020 - 2025	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Grupo I</b>						
Bolivia	0.40	0.47	0.62	0.67	0.78	0.83
Haití	0.40	0.44	0.56	0.61	0.70	0.77
<b>Promedio:</b>	<b>0.40</b>	<b>0.46</b>	<b>0.59</b>	<b>0.64</b>	<b>0.74</b>	<b>0.80</b>
<b>Grupo II</b>						
El Salvador	0.52	0.58	0.70	0.78	0.82	0.88
Guatemala	0.44	0.48	0.67	0.75	0.79	0.86
Honduras	0.45	0.51	0.71	0.78	0.81	0.87
Nicaragua	0.46	0.51	0.69	0.77	0.81	0.86
Paraguay	0.70	0.76	0.76	0.83	0.84	0.89
<b>Promedio:</b>	<b>0.51</b>	<b>0.57</b>	<b>0.72</b>	<b>0.78</b>	<b>0.82</b>	<b>0.87</b>
<b>Grupo III</b>						
Brasil	0.55	0.61	0.70	0.76	0.81	0.85
Colombia	0.60	0.66	0.73	0.83	0.83	0.89
Costa Rica	0.69	0.73	0.86	0.91	0.90	0.94
Ecuador	0.57	0.61	0.74	0.81	0.81	0.87
México	0.58	0.66	0.75	0.85	0.83	0.90
Panamá	0.67	0.70	0.81	0.86	0.87	0.92
Perú	0.49	0.55	0.72	0.79	0.82	0.88
Rep. Dominicana	0.55	0.60	0.77	0.82	0.85	0.90
Venezuela	0.63	0.68	0.78	0.86	0.85	0.92
<b>Promedio:</b>	<b>0.59</b>	<b>0.64</b>	<b>0.76</b>	<b>0.83</b>	<b>0.84</b>	<b>0.90</b>
<b>Grupo IV</b>						
Argentina	0.68	0.79	0.77	0.87	0.85	0.92
Chile	0.56	0.67	0.82	0.89	0.87	0.93
Cuba	0.72	0.77	0.84	0.88	0.88	0.92
Uruguay	0.73	0.83	0.78	0.87	0.81	0.89
<b>Promedio:</b>	<b>0.67</b>	<b>0.77</b>	<b>0.80</b>	<b>0.88</b>	<b>0.85</b>	<b>0.92</b>

**Fuente:** CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**AMÉRICA LATINA: TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD POR QUINQUENIOS EN PAÍSES  
AGrupados según etapas de la transición demográfica,  
ENTRE 1950 y 2025  
(cuadro 11)**

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
<b>América Latina</b>	5.9	6.0	5.0	3.9	3.1	2.6	2.3	2.2
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	6.8	6.6	6.5	5.3	4.8	3.9	3.1	2.5
Haití	6.3	6.3	5.8	5.2	4.8	4.4	4.0	3.7
<b>Grupo II</b>								
El Salvador	6.5	6.9	6.1	5.0	4.0	3.2	2.6	2.3
Guatemala	7.1	6.9	6.5	6.1	5.4	4.4	3.6	2.9
Honduras	7.5	7.4	7.0	6.0	4.9	3.7	2.9	2.4
Nicaragua	7.3	7.3	6.8	6.0	4.4	3.4	2.6	2.3
Paraguay	6.5	6.6	5.7	5.3	4.6	3.8	3.3	2.8
<b>Grupo III</b>								
Brasil	6.2	6.2	4.7	3.7	2.9	2.5	2.2	2.1
Colombia	6.8	6.8	4.7	3.5	2.7	2.4	2.2	2.1
Costa Rica	6.7	7.0	4.3	3.5	3.1	2.8	2.5	2.3
Ecuador	6.7	6.7	6.0	4.7	3.5	2.8	2.3	2.1
México	6.9	6.8	6.5	4.2	3.1	2.5	2.2	2.1
Panamá	5.7	5.9	4.9	3.5	2.9	2.4	2.2	2.0
Perú	6.9	6.9	6.0	4.7	3.4	2.6	2.3	2.1
Rep. Dominicana	7.4	7.3	5.6	3.9	3.0	2.6	2.3	2.1
Venezuela	6.5	6.7	4.9	4.0	3.3	2.7	2.3	2.1
<b>Grupo IV</b>								
Argentina	3.2	3.1	3.2	3.2	2.8	2.4	2.2	2.1
Chile	5.0	5.3	3.6	2.7	2.5	2.4	2.2	2.1
Cuba	4.1	4.7	3.6	1.8	1.8	1.8	2.0	2.1
Uruguay	2.7	2.9	3.0	2.6	2.3	2.2	2.1	2.1

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996.

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**AMÉRICA LATINA: TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, POR QUINQUENIOS,  
EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN ETAPAS DE LA TRANSICION DEMOGRÁFICA,  
ENTRE 1950 y 2025  
(cuadro 12)**

Países	Quinquenios							
	1950 1955	1960 1965	1970 1975	1980 1985	1990 1995	2000 2005	2010 2015	2020 2025
<b>América Latina</b>	127.7	101.8	81.2	58.9	44.6	36.2	29.0	23.4
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	175.7	163.6	151.3	109.2	75.1	55.6	38.1	27.1
Haití	219.6	170.5	134.9	108.2	86.2	67.5	53.7	43.0
<b>Grupo II</b>								
El Salvador	151.1	122.7	99.0	77.0	45.6	32.6	25.6	23.6
Guatemala	140.6	119.0	95.1	70.4	48.5	48.5	27.0	23.9
Honduras	169.3	135.5	103.7	65.0	43.0	43.0	24.6	18.6
Nicaragua	172.3	131.3	97.9	79.8	52.3	52.3	31.0	24.7
Paraguay	73.4	62.3	53.1	48.9	43.3	43.3	30.8	24.4
<b>Grupo III</b>								
Brasil	134.7	109.4	90.5	70.7	57.7	48.3	38.8	30.9
Colombia	123.2	92.1	73.0	41.2	37.0	31.8	27.3	23.4
Costa Rica	93.8	81.3	52.6	19.2	13.7	10.9	9.0	7.8
Ecuador	139.5	119.2	95.0	68.5	49.7	41.5	33.2	25.0
México	121.2	88.1	69.0	47.0	34.0	28.2	23.3	19.2
Panamá	93.0	62.7	43.4	30.4	25.1	18.6	14.3	10.9
Perú	158.6	136.1	110.3	81.6	55.5	37.4	27.0	21.5
Rep. Dominicana	149.4	117.5	93.5	71.5	42.0	30.0	22.7	16.0
Venezuela	106.4	72.8	48.7	33.6	23.2	18.9	15.3	12.4
<b>Grupo IV</b>								
Argentina	65.9	59.7	48.3	32.2	24.3	20.0	16.0	12.8
Chile	120.3	109.1	68.6	23.7	14.0	11.6	9.6	8.0
Cuba	80.6	59.4	38.5	17.0	11.8	9.8	8.1	6.8
Uruguay	57.4	47.9	46.3	33.5	20.0	15.5	14.5	13.5

Fuente: CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996.

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**AMÉRICA LATINA: PROPORCIÓN DE LA POBLACION DE 60 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES  
AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2020**

(cuadro 13)

Países	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
<b>América Latina</b>	5.8	6.0	6.2	6.5	7.2	8.1	9.6	12.4
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	5.6	5.5	5.5	5.5	5.8	6.2	6.8	8.1
Haití	8.2	7.8	7.3	6.8	6.2	5.9	5.9	6.5
<b>Promedio:</b>	<b>6.9</b>	<b>6.7</b>	<b>6.4</b>	<b>6.2</b>	<b>6.0</b>	<b>6.1</b>	<b>6.4</b>	<b>7.3</b>
<b>Grupo II</b>								
El Salvador	4.7	4.3	4.5	4.9	5.8	6.5	7.2	8.0
Guatemala	4.3	4.4	4.4	4.5	5.1	5.5	5.8	6.7
Honduras	3.9	3.9	4.1	4.3	4.5	5.2	5.8	7.4
Nicaragua	4.1	3.9	3.9	4.0	4.3	4.8	5.4	7.2
Paraguay	8.9	9.2	7.9	6.5	5.4	5.3	5.9	8.2
<b>Promedio:</b>	<b>5.2</b>	<b>5.1</b>	<b>5.0</b>	<b>4.8</b>	<b>5.0</b>	<b>5.5</b>	<b>6.0</b>	<b>7.5</b>
<b>Grupo III</b>								
Brasil	4.2	4.8	5.4	6.2	7.2	8.4	10.2	13.6
Colombia	5.6	5.1	5.2	5.7	6.2	7.0	8.8	12.4
Costa Rica	5.7	4.9	5.0	5.5	6.4	7.5	9.1	12.3
Ecuador	8.1	7.0	6.3	5.9	6.1	6.9	8.2	10.9
México	7.1	6.9	6.1	5.4	5.9	6.9	8.7	11.6
Panamá	6.5	6.7	6.4	6.7	7.3	8.1	10.1	13.3
Perú	5.7	5.6	5.5	5.6	6.1	7.2	8.6	11.0
Rep. Dominicana	5.2	4.9	4.6	4.8	5.6	6.8	8.5	11.8
Venezuela	3.4	4.2	4.8	5.0	5.7	6.6	8.5	11.4
<b>Promedio:</b>	<b>5.7</b>	<b>5.6</b>	<b>5.5</b>	<b>5.6</b>	<b>5.7</b>	<b>7.3</b>	<b>9.0</b>	<b>12.0</b>
<b>Grupo IV</b>								
Argentina	7.0	8.8	10.7	11.9	12.9	13.5	14.4	16.1
Chile	6.9	7.5	7.7	8.2	9.0	10.2	12.5	16.0
Cuba	7.3	7.9	9.4	10.8	11.8	13.5	16.9	19.9
Uruguay	11.8	11.8	12.9	14.7	16.5	17.0	16.8	17.7
<b>Promedio:</b>	<b>8.3</b>	<b>9.0</b>	<b>10.2</b>	<b>11.4</b>	<b>12.6</b>	<b>13.6</b>	<b>15.2</b>	<b>17.4</b>

**Fuente:** CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996.

Obtenido de "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas"; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**AMÉRICA LATINA: INDICE DE DEPENDENCIA (POTENCIAL) DE LA POBLACION  
DE 60 AÑOS Y MÁS EN PAÍSES AGRUPADOS SEGÚN LAS ETAPAS  
DE LA TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA, 1950-2020**

(cuadro 14)

Países	[Población 60 y más] / [Población 15-59], por cien							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2020
<b>América Latina</b>	10.7	11.7	12.2	12.0	12.6	13.5	15.5	19.8
<b>Grupo I</b>								
Bolivia	10.6	10.6	10.8	10.5	11.0	11.4	11.9	13.4
Haití	14.9	14.8	14.0	12.9	11.5	10.9	10.7	11.4
Promedio:	12.8	12.7	12.4	11.7	11.3	11.2	11.3	12.4
<b>Grupo II</b>								
El Salvador	9.0	8.5	9.2	10.0	11.5	11.9	12.3	12.9
Guatemala	8.3	8.4	8.8	9.0	10.3	10.7	10.5	11.5
Honduras	7.7	7.9	8.5	8.8	9.0	9.7	10.0	12.0
Nicaragua	8.0	8.2	8.2	8.3	8.7	8.7	9.2	11.6
Paraguay	17.1	19.6	16.6	12.6	10.3	9.6	10.1	13.8
Promedio:	10.0	10.5	10.3	9.7	10.0	10.1	10.4	12.4
<b>Grupo III</b>								
Brasil	7.9	9.3	10.3	11.0	12.3	13.6	16.1	21.5
Colombia	10.8	10.6	10.7	10.5	10.7	11.1	13.6	19.5
Costa Rica	11.2	10.3	10.1	9.9	11.2	12.5	14.7	20.2
Ecuador	15.5	14.2	12.8	11.6	11.2	11.7	13.1	17.1
México	13.9	14.3	12.9	10.8	10.6	11.5	13.8	18.2
Panamá	12.2	13.3	12.8	12.6	12.6	13.4	16.0	21.0
Perú	10.8	11.1	11.0	10.6	11.0	12.2	13.7	17.2
Rep. Dominicana	13.3	10.0	9.7	9.1	9.8	11.2	13.5	18.6
Venezuela	6.4	8.3	9.6	9.3	10.2	11.1	13.7	18.2
Promedio:	11.3	11.3	11.1	10.6	11.1	12.0	14.2	19.1
<b>Grupo IV</b>								
Argentina	11.3	14.6	17.9	20.7	22.9	22.8	23.9	26.4
Chile	12.1	14.0	14.6	14.0	14.8	16.6	19.9	26.2
Cuba	12.8	13.8	17.4	18.8	18.0	21.1	26.5	32.3
Uruguay	19.5	19.6	21.8	25.3	28.5	28.6	27.9	29.2
Promedio:	13.9	15.5	17.9	19.7	21.1	22.3	24.6	28.5

**Fuente:** CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996.

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.

**AMÉRICA LATINA: ESPERANZA DE VIDA A LOS 60 AÑOS DE EDAD EN PAISES  
AGrupados SEGÚN LAS ETAPAS DE LA TRANSICION DEMOGRAFICA**

(cuadro 15)

Países	1960 - 1965		1990 - 1995		2020 - 2025	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Grupo I</b>						
Bolivia	13.2	14.3	15.2	16.8	19.2	21.9
Haití	13.9	14.2	14.8	15.3	16.1	17.3
<b>Promedio:</b>	<b>13.6</b>	<b>14.3</b>	<b>15.0</b>	<b>16.1</b>	<b>17.7</b>	<b>19.6</b>
<b>Grupo II</b>						
El Salvador	14.9	16.0	18.1	19.9	19.3	22.6
Guatemala	14.9	15.4	17.8	19.9	19.0	22.3
Honduras	14.1	15.4	18.7	20.8	20.9	24.0
Nicaragua	14.1	15.3	17.8	19.8	20.5	23.5
Paraguay	16.0	17.9	16.5	18.7	19.5	22.3
<b>Promedio:</b>	<b>14.8</b>	<b>16.0</b>	<b>18.1</b>	<b>20.2</b>	<b>19.9</b>	<b>23.0</b>
<b>Grupo III</b>						
Brasil	16.3	17.2	18.7	20.2	21.0	23.7
Colombia	15.5	16.4	17.9	19.8	19.1	22.1
Costa Rica	16.9	18.6	19.5	22.4	20.7	24.3
Ecuador	16.1	17.1	18.6	21.1	20.2	23.6
México	17.2	18.2	19.3	21.6	21.1	24.4
Panamá	16.5	17.7	18.9	21.5	20.1	23.4
Perú	14.0	15.2	17.7	19.6	20.2	23.6
Rep. Dominicana	14.8	16.4	18.1	20.1	20.6	23.9
Venezuela	15.8	17.5	17.7	20.5	20.2	23.8
<b>Promedio:</b>	<b>15.9</b>	<b>17.1</b>	<b>18.3</b>	<b>20.6</b>	<b>20.3</b>	<b>23.5</b>
<b>Grupo IV</b>						
Argentina	15.1	18.9	16.7	21.3	19.7	24.6
Chile	15.2	17.7	18.3	21.8	20.4	24.7
Cuba	16.9	18.1	20.0	22.2	21.5	24.7
Uruguay	15.9	19.7	16.8	21.2	17.6	22.1
<b>Promedio:</b>	<b>15.8</b>	<b>18.6</b>	<b>18.0</b>	<b>21.6</b>	<b>19.7</b>	<b>24.0</b>

**Fuente:** CELADE, Proyecciones de población vigentes. 1996.

Obtenido de 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina - contribución al diseño de políticas y programas'; CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996.



## **PARTE II LA POBREZA Y EL SECTOR INFORMAL**

### **Página**

#### **CAPÍTULO 5 - MERCADO DE TRABAJO Y SECTOR INFORMAL**

<b>1</b>	<b>Mercado de Trabajo, Pobreza y Distribución de la Renta</b>	
1.1	Introducción	<b>123</b>
1.2	Características del Mercado de Trabajo en América Latina	<b>128</b>
1.3	Inserción laboral y Pobreza	<b>131</b>
1.4	El trabajo en el Campo	<b>144</b>
<b>2</b>	<b>El Sector Informal</b>	
2.1	Aspectos Metodológicos	
2.1.1	En busca de una definición	<b>146</b>
2.1.2	Métodos de medición	<b>151</b>
2.2	El Sector Informal en América Latina	
2.2.1	Valoraciones	<b>158</b>
2.2.2	Causalidad	<b>164</b>
2.2.3	Capital y Sector Informal	<b>167</b>
2.2.4	Derecho del Trabajo e Informalidad	<b>169</b>
	Anexo: trabajos y definiciones sobre sector informal	<b>172</b>

## CAPÍTULO 5 - MERCADO DE TRABAJO Y SECTOR INFORMAL

### 1. Mercado de Trabajo, Pobreza y Distribución de la Renta.

#### *1.1 Introducción.*

Como se ha visto anteriormente, el estudio de las características más frecuentemente relacionadas con la pobreza urbana da como resultado que en 7 de cada 10 hogares esa situación es atribuible a los bajos ingresos laborales del jefe del hogar del principal aportante ocupado (cuadro 2). A su vez, en estudios relativamente recientes realizados por la CEPAL<sup>193</sup>, se indica que la insuficiencia de ingresos provenientes del trabajo entre los pobres no se da sólo entre los ocupados en sectores de baja productividad, sino que afecta también a los empleados públicos y a los asalariados de empresas privadas medianas y grandes.

En cuanto a la calidad del empleo, han seguido aumentando las actividades laborales de baja productividad, entre otras las de los trabajadores independientes no calificados, de los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajan en microempresas y de los integrantes del servicio doméstico. En conjunto, éstas representaban en 1994 el 42% del empleo urbano como promedio simple de 12 países de la región<sup>194</sup>. Datos complementados por el cuadro 'América Latina: Empleo e ingresos medios en sectores de baja productividad en áreas urbanas 1990 - 1994 (cuadro 16), donde se descompone la participación en este sector entre trabajadores no calificados, incluidos los trabajadores por cuenta propia y los

---

<sup>193</sup>Panorama Social de América Latina 1996. CEPAL; Santiago de Chile; febrero de 1997.

<sup>194</sup>Estos son datos recogidos del 'Panorama Social de América Latina'; CEPAL, Santiago de Chile, 02/1997.

En 'La brecha de la equidad - América Latina y la Cumbre Social'; CEPAL, Santiago de Chile, 03/97'; se cuantifica el sector informal como el 56% del total de ocupados en la región en 1.995; Existe una gran dificultad en la medición de la informalidad, cuyos aspectos metodológicos se analizan en la parte dedicada al 'sector informal'.

trabajadores familiares no remunerados, no profesionales ni técnicos; asalariados en microempresas de hasta cinco trabajadores no profesionales ni técnicos; y servicio doméstico.

Sin embargo, no sólo los sectores de baja productividad generan ingresos insuficientes, y además, no todo el sector informal es poco productivo; es decir, ni están todos los que son (pobres), ni son todos los que están. No es posible, como se irá viendo, identificar escasa productividad, pobreza y sector informal como sinónimos de una misma realidad, sino como elementos que pueden estar interrelacionados y que conforman el complejo panorama de la sociedad latinoamericana.

**América Latina: Empleo e ingresos medios en sectores de baja productividad  
en áreas urbanas**

**1990 - 1994**

(Promedio simple de 12 países)

(cuadro 16)

Inserción laboral a/	Promedio de países con información				Promedio de países de mayor tamaño c/			
	Porcentaje de ocupados		Ingreso promedio b/		Porcentaje de ocupados		Ingreso promedio b/	
	1990	1994	1990	1994	1990	1994	1990	1994
Trabajadores no calificados (12) d/	24	24	3.5	3.2	21	24	3.9	3.2
Asalariados en microempresas no profesionales ni técnicos (8) e/	12	12	2.5	2.5	12	15	2.6	2.2
Servicios domésticos (12)	6	6	1.4	1.4	5	5	1.6	1.4
Total	42	42	2.9	2.7	38	44	3.2	2.7

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

a/ La cifra entre paréntesis corresponde al número de países considerados en el cálculo del promedio simple del total de países sobre los que se dispone información.

b/ Ingreso promedio mensual como múltiplo de la respectiva línea de pobreza per cápita.

c/ Incluidos Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela. No incluye Perú.

d/ Incluidos los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados, no profesionales ni técnicos.

e/ Incluidos los asalariados que trabajan en empresas con hasta cinco empleados. En el caso de Brasil se refiere a los trabajadores sin contrato de trabajo.

Es interesante la información suministrada por la OIT sobre la evolución del crecimiento y el empleo en la región para el período 1990 - 1995, tomando conjuntamente como variables el PIB, la PEA, el Empleo, el Salario Real y la Productividad (cuadro 17). Se observa que todas las magnitudes muestran rangos parecidos de variación para cada país, con las excepciones más sobresalientes de Chile, Perú y Argentina, por incrementos más acusados del PIB; y Honduras y Paraguay por lo contrario.

Tomando como base estos datos se puede pensar en que han sido asimiladas vía creación de empleo las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo en la mayor parte de los casos, pero con un estancamiento global de la productividad agudizado en países como México, Paraguay, Honduras y Panamá.

Por lo que a la evolución de los salarios reales, y para el período en cuestión, tampoco éstos han evolucionado favorablemente en el conjunto de los países, destacando negativamente Venezuela.

**CRECIMIENTO Y DESEMPLEO DEL MERCADO DE TRABAJO**  
(Tasas de crecimiento anual, período 1990-1995)  
(cuadro 17)

	PIB	PEA	Empleo	Salario real	Productividad
Chile	7.2	2.5	3.7	4.4	3.3
Perú	5.7	3.4	3.5	4.8	2.2
Argentina	5.2	3.2	1.0	0.2	4.1
Panamá	5.0	6.4	7.3	-	-2.1
Colombia	4.5	3.3	3.7	1.5	0.8
Costa Rica	4.4	4.0	4.0	0.4	0.4
Bolivia	4.0	3.2	4.0	1.6	-0.1
Ecuador	3.8	4.6	4.4	-	-0.6
República Dominicana	3.7	3.6	4.6	-	-0.9
Uruguay	3.6	1.9	4.0	0.8	2.1
Honduras	3.4	5.6	5.8	0.1	-2.3
Venezuela	3.2	3.8	4.0	-7.5	-0.8
Paraguay	3.0	5.6	5.8	-0.3	-2.7
Brasil	2.5	2.7	2.6	5.1	-0.1
Trinidad y Tobago	1.4	2.2	2.9	-	-1.5
Jamaica	1.0	1.6	1.4	-	-0.4
México	0.8	3.9	3.1	0.8	-2.2
Barbados	-0.5	2.0	0.9	-2.6	-1.4
<b>Total</b>	<b>3.0</b>	<b>3.2</b>	<b>2.9</b>	<b>-</b>	<b>0.1</b>

**Fuente:** Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral '96*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1996, sobre la base de información de la CEPAL y cifras oficiales de los países.

## *1.2 Características de los Mercados de Trabajo en América Latina.*

- Mantenimiento de importantes tasas de desempleo, coexistiendo con grandes bolsas de empleo de subsistencia inserto dentro de una respuesta económica y organizativa más compleja como es el 'sector informal'<sup>195</sup>; y generación de insuficientes puestos de trabajo productivos con remuneraciones sobre umbrales mínimos para situarse fuera de la pobreza.

- Limitada capacidad de negociación de gran parte de los asalariados, producto de la precariedad del empleo y los altos niveles de desempleo abierto y de subempleo; durante los años ochenta se produjo un proceso de 'flexibilización subterránea' del trabajo<sup>196</sup> lo que supuso una marcada precarización de las relaciones laborales amparada por el ordenamiento jurídico.

<sup>197</sup>No hay una tendencia única, si bien la flexibilización de los contratos y despidos está presente en la mayor parte de las modificaciones recientes. ' Los objetivos buscados con ellas son estimular la contratación, con regulaciones que faciliten el despido y el contrato temporal', y regulen la negociación colectiva.

---

<sup>195</sup>El empleo informal más dinámico es el de la microempresa (5,2% de crecimiento anual para el período 1990 - 1995), sector que en 1996 representa el 22,5% del empleo total en la región, frente a un 20,2% en 1990. Los trabajadores informales por cuenta propia también han aumentado (4,4% anual) y representan en 1996 el 26,5% del total de ocupados en la región, casi dos puntos porcentuales más que en 1990. La ocupación en el servicio doméstico ha aumentado un 3,9% anual, al emplearse allí el 7,1% del total de ocupados (6,7% en 1990).

Fuente: CEPAL; en 'La Brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social'; CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>196</sup> OIT 1991 - Políticas de empleo en la reestructuración económica en América Latina y el Caribe, documento presentado al Coloquio Tripartito sobre Reajuste Estructural, Empleo y Formación en América Latina y el Caribe (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

OIT 1992 - Memoria del Director General - Presentada a la XIII Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, Caracas, septiembre/octubre (Ginebra, OIT).

PREALC 1992 - Empleo y transformación productiva en América Latina y el Caribe - , serie Documentos de Trabajo n° 369 (Santiago de Chile, PREALC).

<sup>197</sup>La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

En algunos países, se ha intentado disminuir los costos laborales y flexibilizar los fondos de desempleo; también, en casos de despido sin causa justificada, se han reducido los montos de indemnización por antigüedad o se han ampliado las causas de despido justificado (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Perú). La existencia de una organización sindical fuerte en algunos países ha puesto límites a la flexibilidad laboral impulsada por los empresarios.

Por otra parte, también se ha legislado para mejorar las condiciones laborales y los salarios mínimos (e ingreso mínimo familiar), y proteger a determinados sectores laborales (Fondos de empleo de emergencia y Fondos de Inversión Social<sup>198</sup>); en ocasiones se ha regulado la contratación de trabajadores temporales, de los trabajadores de pequeña y mediana empresa y de trabajadores a domicilio; también se ha legislado para proteger a las mujeres de la aplicación de prácticas discriminatorias y para erradicar el trabajo infantil y regular el juvenil (Brasil, Chile, Costa Rica, Perú, Venezuela).

- El aumento de la disparidad de ingresos entre los ocupados con distintos niveles de calificación, debido al rápido aumento de la demanda y de las remuneraciones de los más calificados<sup>199</sup>.

---

<sup>198</sup>Se puede consultar un desarrollo interesante sobre el tema en 'Panorama Social para América Latina 1996'. CEPAL; Santiago de Chile, 1995.

<sup>199</sup>En los países de altos ingresos, la desigualdad en las remuneraciones representa las dos terceras partes de la desigualdad total en el ingreso. En los países de bajos ingresos, a medida que aumenta la participación del empleo asalariado en el empleo total, también se incrementa la participación de la desigualdad en las remuneraciones en la desigualdad total de los ingresos. A medida que aumenta la abundancia relativa de trabajadores educados, se erosiona la renta de escasez que perciben los educados. La resultante compresión de la estructura educacional de los salarios puede, a su vez, reducir la desigualdad en la remuneración. Al reducir la desigualdad en la remuneración, la expansión educacional puede reducir la desigualdad en el ingreso total.

'En su efecto sobre la desigualdad en las remuneraciones, el efecto de comparación de la expansión de la educación puede, sin embargo, verse contrarrestado por un efecto desigualizante de composición. Por consiguiente, el hecho de que predomine el efecto de compresión o el efecto de composición determinará si la expansión de la educación disminuya o aumente la desigualdad en las remuneraciones' (Birdsall, Nancy y Sabot, Richard - "Education and Economic Growth: Increasing Supply is Not Enough". - Banco Mundial, Washington, D.C., 1993).



- La región enfrenta situaciones muy diferentes en lo que se refiere a sectores minoritarios de trabajadores ampliamente protegidos y sectores mayoritariamente no cubiertos por la legislación laboral (sector informal y parte del 'formal')<sup>200</sup>.

Por otra parte, aunque en varios países viene disminuyendo el ritmo de expansión de la población en edad de trabajar, las tasas de participación en la actividad económica ha registrado un alza en períodos de estancamiento o de fuerte contracción de la actividad, en respuesta a la necesidad de compensar la reducción del ingreso familiar, sobre todo por la incorporación de las mujeres al mercado laboral en actividades comerciales y de servicios fundamentalmente.

Un nivel de ingreso de los hogares informales<sup>201</sup> apenas suficiente para cubrir las necesidades básicas de la familia obliga a adoptar estrategias de supervivencia laboral como la incorporación de las mujeres en trabajos precarios o la inserción prematura de los jóvenes en el mercado del trabajo, estrechando así el círculo vicioso de la pobreza.

Por lo que respecta a las remuneraciones, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios se ha debido principalmente a la reducción de la inflación antes que al comportamiento del mercado laboral o a mecanismos institucionales.

Sin embargo, el efecto salarial favorable de las desaceleraciones inflacionarias se reduce a medida que cae la tasa de inflación y porque las inflaciones más bajas

---

<sup>200</sup>La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>201</sup>La informalidad ofrece una gran heterogeneidad, se puede considerar 'informal' al propietario de una microempresa, con ingresos por encima del nivel de pobreza y de buena parte de los asalariados formales, y la vendedora ambulante, joven y mujer que no percibe ni siquiera lo suficiente para una canasta básica de alimentos.

Por otra parte, la realidad del sector informal de unos países respecto a otros difiere considerablemente; así, por ejemplo, hay que destacar que en Chile y Costa Rica, la pobreza se encuentra más significativamente en empleos poco productivos del sector formal; lo que significa que el mercado de trabajo es también, en América Latina, reproductor de la pobreza.

tienden a reflejarse en un alargamiento de los plazos de reajuste salarial, moderando el crecimiento de los salarios reales. Por otra parte, la readecuación competitiva de las empresas modernas<sup>202</sup> se viene efectuando tanto mediante la reducción del empleo como a través de una mayor flexibilidad salarial.

Las remuneraciones reales medias, si bien con dinámicas diferenciadas de un país a otro, crecieron de modo casi generalizado en los años noventa. De todas formas, pese a esta recuperación de los salarios reales, en varios casos su nivel sigue siendo inferior al de 1980.

Por lo que al salario mínimo se refiere, al tomar como referencia el año 1980, se aprecia que, en promedio, el poder adquisitivo del salario mínimo de 1995 fue un 28% inferior al de ese año; en ese sentido, este último presenta un atraso salarial significativamente superior al de los salario industriales.<sup>203</sup>

### *1.3 Inserción laboral y pobreza*

La considerable incidencia de la pobreza entre los empleados públicos<sup>204</sup> y los asalariados de empresas privadas medianas y grandes indica que la insuficiencia de

---

<sup>202</sup>Según la OIT, los salarios tienen un efecto leve sobre la capacidad de generación de empleo: los aumentos de los salarios nominales del 10% implicarían una disminución de sólo 0,4% en el empleo industrial. De hecho, los datos no avalan que los 'menores salarios' sean sinónimo de 'más empleo'; la elasticidad empleo-producto, que fluctúa entre 0,09 y 0,22, es significativamente mayor que la elasticidad empleo-salarios, que fluctúa entre 0,1 y 0,13. (El valor promedio de la elasticidad empleo-producto estimado para el período 1990 - 1995 (0,18) es significativamente inferior al obtenido por correlaciones semejantes (cerca de 0,5) para los mismos países en los años anteriores (OIT, 1996)).

<sup>203</sup>De una muestra de 17 países de América Latina, en 13 de ellos el salario mínimo de 1995 era inferior en términos reales al correspondiente a 1980. Los únicos países cuyo salario mínimo real de 1995 sobrepasaba los niveles de 1980 eran Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay; esta situación no mostró cambios en 1996.

<sup>204</sup>En Bolivia, Costa Rica, Panamá y Uruguay, alrededor de 10% del total de ocupados urbanos en situación de pobreza son asalariados del sector público. En Venezuela, uno de cada cinco ocupados en situación de pobreza trabaja en el sector público (cuadro 18).

su ingreso laboral añade nuevas dificultades, tanto a la modernización del sector público como a la transformación productiva del sector privado. En más de la mitad de los países de la región *de un 30% a un 50% de los asalariados del sector privado, excluidas las microempresas, viven en hogares pobres.*<sup>205</sup>

La reducción de los salarios reales del sector formal y el incremento del número de asalariados en empresas de menos de cinco personas en los años ochenta y noventa estableció una relación más estrecha entre la situación de pobreza de los hogares y el empleo asalariado y sus retribuciones.

Los cuadros siguientes recogen la incidencia de la pobreza en función de la ocupación; para el primero de ellos (cuadro 18) diferenciando entre asalariados del sector público, trabajadores independientes, y dentro del sector privado en función del tamaño de la empresa además de los empleados domésticos. En los dos siguientes se analiza dicha incidencia aplicando el mismo método de análisis para zonas urbanas (cuadro 19), y para zonas rurales (cuadro 20)

Los datos muestran como importantes segmentos de trabajadores integrantes a priori de la economía formal, reciben ingresos insuficientes para quedar fuera de las líneas de pobreza; también empíricamente se puede concluir que aunque exista mayor incidencia de la pobreza en las pequeñas empresas, el porcentaje de pobres que trabajan en empresas medianas y grandes es también sobresaliente; de ahí que el tamaño de la empresa no sea una variable suficiente para definir situaciones de insuficiencia salarial.

Lo que sí parece fuera de ninguna duda es que los empleados domésticos sufren la pobreza en niveles muy superiores a las medias nacionales, lo que no parece ocurrir con los trabajadores por cuenta propia.

---

<sup>205</sup> Cuadro 19 - Panorama Social de América Latina 1996. CEPAL; Santiago de Chile; febrero de 1997.

**América Latina (12 Países): Porcentaje de ocupados pobres en cada inserción  
ocupacional y distribución porcentual del total de pobres a/b/  
Zonas urbanas, 1994  
(En porcentaje)  
(cuadro 18)**

	Total de ocupados c/	Asalariados del sector público d/	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores independientes no profesionales ni técnicos
			Empresas		Empleados domésticos	
			De más de 5 ocupados	Con hasta 5 ocupados d/		
Argentina	5	-	5	7	10	3
(Gran Buenos Aires)	100	-	52	22	10	16
Bolivia	37	30	40	51	30	41
	95	12	19	19	4	41
Brasil	37	-	31	47	55	41
	91	-	27	29	12	23
Chile	18	-	21	28	23	16
	92	-	46	20	8	18
Colombia	34	15	41	-	31	42
	97	4	58	-	5	30
Costa Rica	12	5	11	19	25	20
	94	11	28	18	9	28
Honduras	66	42	71	83	56	79
	96	7	33	14	5	37
México	29	-	33	-	56	27
	95	-	71	-	7	17
Panamá	18	6	16	30	28	25
	98	9	30	19	14	26
Paraguay (Asunción)	27	13	38	36	29	33
	90	5	34	15	11	25
Uruguay	6	2	6	7	13	9
	97	8	32	13	16	28
Venezuela	32	38	29	48	41	32
	91	21	26	14	5	25

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

- a/ En el renglón superior, se indica el porcentaje de ocupados de cada categoría ocupacional que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.
- b/ En el renglón inferior (cifras sombreadas), se indica el porcentaje de ocupados pobres de cada categoría con respecto al total de ocupados en esa situación.
- c/ El total no suma 100, porque se ha excluido a los empleadores y a los profesionales y técnicos.
- d/ En Argentina, Chile y México, los asalariados del sector público se incluyen entre los asalariados de empresas que ocupan a más de cinco personas.  
En Colombia y México, los asalariados de la microempresa también se incluyen en esa categoría.

**América Latina (13 países): Incidencia de la Pobreza en algunas categorías de ocupación a/**  
(En porcentajes)  
**Zonas urbanas**  
(cuadro 19)

PAÍS	AÑO	Total pobl.	Total ocup.	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores por cuenta propia no profes. ni técnicos	
				En establecimientos con más de 5 per.	En establecimientos de hasta 5 pers.	Empleados domésticos	Industria y construcción	Comercio y servicios
Argentina (Gran BUE)	1990	21	10	12 b/	15	21	8	6
	1992	13	5	6 b/	7	8	3	2
	1994	13	5	5 b/	7	10	4	3
Bolivia	1989	53	39	41	52	31	46	39
	1992	50	37	41	45	25	48	42
	1994	47	37	40	51	30	46	39
Brasil c/	1990	42	34	30	46	53	43	37
	1993	46	37	31	47	55	50	38
Chile	1990	38	26	31 d/	-	37	28	23
	1992	32	22	27 b/	33	26	19	16
	1994	28	18	21 b/	28	23	19	14
Colombia (ciudades princip.)	1990	39	29	36 e/	-	27	30	34
	1992	43	32	40 e/	-	28	37	37
	1994 f/	45	34	41 e/	-	31	42	42
Costa Rica	1990	25	15	15	22	28	28	24
	1992	27	17	16	31	42	22	22
	1994	21	12	11	19	25	24	18
Guatemala	1989	53	42	45	54	42	47	34
Honduras	1990	70	60	56	75	51	81	72
	1992	71	60	62	78	52	79	71
	1994	75	66	71	83	56	84	77
México	1989	42	33	36 d/	-	60	29 g/	-
	1992	37	29	26 b/	45	51	31 g/	-
	1994	37	29	33 d/	-	56	27 g/	-
Panamá	1989	41	28	22	34	31	43	43
	1991	40	26	22	38	31	42	38
	1994	31	18	16	30	28	26	25
Paraguay (Asunción)	1990	42	32	38	49	29	41	31
	1992	39	27	38	36	29	32	33
Uruguay	1990	18	11	9	19	25	21	14
	1992	12	8	6	11	19	11	11
	1994	10	6	6	7	13	12	7
Venezuela	1990	39	22	23	33	30	25	22
	1992	36	21	25	32	35	17	17
	1994	47	32	29	48	41	32	32

**Fuente:** CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países  
a/ Se refiere al % de ocupados de cada categoría que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

c/ En las columnas correspondientes a establecimientos que ocupan a más de 5 y hasta 5 personas se considera a los asalariados con y sin contrato de trabajo, respectivamente. (Planteamiento que rompe la metodología global).

d/ Incluye a los asalariados públicos y a los pertenecientes a establecimientos de hasta 5 personas ocupadas.

e/ Incluye a los asalariados en establecimientos que ocupan hasta 5 personas.

f/ A partir de 1993, se amplió la cobertura geográfica de la encuesta hasta abarcar prácticamente la totalidad de la población urbana del país. Hasta entonces, la encuesta cubría alrededor de la mitad de la población urbana.

g/ Corresponde al total de trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos.

**América Latina (9 países): Incidencia de la Pobreza en algunas categorías de ocupación a/**  
(En porcentajes)  
**Zonas rurales**  
(cuadro 20)

PAÍS	AÑO	Total población	Total ocupados	Asalariados del sector privado no profesionales ni técnicos			Trabajadores por cuenta propia no profes. ni técnicos	
				En establecimientos con más de 5 per.	En establecimientos de hasta 5 pers.	Empleados domésticos	Total	Agricultura, silvicultura y pesca
Brasil b/	1990	62	55	34	58	55	62	65
	1993	61	55	41	62	54	55	55
Chile	1990	40	26	31 d/	-	23	22	24
	1992	33	22	24 e/	30	21	18	20
	1994	32	21	22	27	14	22	25
Colombia	1994	62	55	55 e/	-	57	61	59
Costa Rica	1990	27	17	13	23	22	24	27
	1992	28	16	11	21	25	22	25
	1994	25	14	9	20	23	21	24
Guatemala	1989	78	70	72	74	64	71	76
Honduras	1990	88	83	71	90	72	88	90
	1992	84	78	73	81	68	83	87
	1994	81	73	65	79	74	78	81
México	1989	57	49	53 f/	-	50	47	54
	1992	55	47	43 e/	59	37	47	55
	1994	57	47	53 e/ f/	-	53	46	54
Panamá	1989	57	46	22	45	42	61	67
	1991	51	40	24	43	43	52	57
	1994	49	38	23	39	40	52	61
Venezuela	1990	47	31	35	37	44	32	37
	1992	44	28	10	35	35	27	34
	1994	56	42	50	50	53	42	44

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

a/ Se refiere al % de ocupados de cada categoría que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

c/ En las columnas correspondientes a establecimientos que ocupan a más de 5 y hasta 5 personas se considera a los asalariados con y sin contrato de trabajo, respectivamente. (Planteamiento que rompe la metodología global).

d/ Se refiere al total de salariados.

e/ Incluye a los asalariados públicos.

f/ Incluye a los asalariados públicos y a los pertenecientes a establecimientos que ocupan hasta 5 personas.

Por lo anterior, en la actualidad las políticas destinadas a combatir la pobreza deben basarse más que nunca en un examen de los factores determinantes de las nuevas escalas de salarios<sup>206</sup>.

A mediados de los años noventa, los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajaban en empresas *con más* de cinco ocupados de la región recibían un ingreso promedio de 3,6 veces el valor de la línea de pobreza per cápita. Esta cifra era un 16% más baja que el ingreso promedio de la población ocupada (4,3 veces la línea de pobreza) y sólo un 12% mayor que el correspondiente a los trabajadores por cuenta propia poco calificados. Por otra parte, los asalariados que trabajaban en microempresas recibían un ingreso mensual de sólo 2,5 veces la línea de pobreza. Los trabajadores del servicio doméstico, que representaban un 6% de los ocupados urbanos<sup>207</sup> recibían un ingreso promedio equivalente a 1,4 líneas de pobreza per cápita. A mediados de los años noventa uno de cada diez ocupados en situación de pobreza pertenecía a esta categoría de empleo.

*Lo más sobresaliente de los últimos datos en la materia es que la pobreza urbana en la región afecta no sólo a los ocupados en segmentos de baja productividad, sino también a un alto porcentaje de los asalariados empleados en el sector formal de la economía; el porcentaje de asalariados del sector privado que no son profesionales ni que trabajan en empresas medianas y grandes y que se encuentran en situación de pobreza, es similar al de los trabajadores independientes no calificados, que por lo general trabajan en el sector informal.*

En algunos países (Brasil, Colombia, Chile, México, Panamá, Paraguay, Uruguay<sup>208</sup>) el porcentaje de asalariados pobres es incluso más alto que entre los trabajadores

---

<sup>206</sup> Magnitud base para el establecimiento de las futuras pensiones.

<sup>207</sup> 6,7% en 1990; 7,1% en 1996.

<sup>208</sup> Fuente: CEPAL, 1996. (Según fuentes de la OIT, esta situación también se da en Venezuela).

independientes no calificados. Destacan en este sentido los casos de Chile y México.

Por lo que a la cobertura previsional se refiere, la insuficiencia de las pensiones está justificada en su mayor parte por la insuficiencia de los salarios, con independencia del Sistema utilizado, sea reparto o capitalización; aunque se llegue a establecer altas tasas de sustitución (del orden del 70%), la consecuencia de un salario precario es una pensión aún más precaria, en el optimista supuesto de cumplir con las cotizaciones establecidas lo que en muchas ocasiones se convierte en un absurdo por reducir la renta disponible actual a favor de una más que insuficiente renta futura.

En América Latina, el tener un empleo de jornada completa, de más de 40 horas semanales, no asegura a los trabajadores quedar fuera de la pobreza (cuadro 21 - América Latina - porcentaje de ocupados plenos con ingresos insuficientes, promedio de horas trabajadas e ingreso medio mensual).

Actualmente, en las zonas urbanas de la mayoría de los países, el porcentaje de personas ocupadas en empleos de jornada completa, cuyo ingreso es inferior a dos y media veces el valor de la línea de pobreza per cápita<sup>209</sup>, se concentra entre el 20% y el 40%. Se trata de personas que no perciben el ingreso laboral que, en las zonas urbanas, constituye un umbral debajo del cual no se puede contar con un mínimo de bienestar.

En Argentina, Costa Rica y Uruguay este porcentaje oscila entre un 10% y un 15%; en Honduras, cuya incidencia de pobreza se cuenta entre las más altas de la región,

---

<sup>209</sup>El monto de 2,5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita representa, en la mayoría de los países, un ingreso laboral mensual de 170 a 200 dólares, dependiendo del valor que alcanza ese indicador en las áreas urbanas de cada país.



el porcentaje es cercano a 60%. Colombia con un 46,7%; Brasil - 43%, ó Mexico - 39,3%, son otros casos representativos de esta situación.

Hay que añadir que existe también un sobredimensionamiento de la jornada laboral: el 30% o más de los ocupados urbanos trabajan más de 50 horas a la semana; en la mayoría de los países, entre una quinta y una tercera parte de quienes superan ese límite trabajan alrededor de 65 horas por semana. La sobreocupación es el medio que les permite superar el umbral mínimo de ingresos<sup>210</sup>.

---

<sup>210</sup> Esto queda de manifiesto cuando se examinan los porcentajes de ocupados cuyo ingreso laboral quedaría por debajo del umbral de 2,5 líneas de pobreza si trabajaran menos de las 44 horas semanales consideradas como límite normal.

**América Latina (12 Países): Porcentaje de ocupados plenos con ingresos insuficientes. a/**  
**Promedio de horas trabajadas e ingreso medio mensual**  
**en áreas urbanas**  
**1994**  
**(cuadro 21)**

PAIS	AÑOS	Subempleo por ingresos (porcentaje en el total de ocupados)						Promedio de hrs. trabajadas	Ingreso prom. mensual b/
		TOTAL	Número de años de estudio						
			0 a 5	6 a 9	10 a 12	13 y más			
Argentina	1990	7.3	10.1	9.5	6.1	1.5	49.7	1.7	
	1994	2.9	4.7	3.8	2.0	1.1	50.0	1.8	
Bolivia	1989	33.6	44.1	40.3	32.2	14.0	57.4	1.5	
	1994	35.6	47.5	43.6	33.6	16.7	59.3	1.5	
Brasil	1990	40.6	53.0	44.9	22.8	4.1	48.4	1.3	
	1993	43.0	54.0	47.3	27.6	6.3	48.2	1.4	
Chile	1990	38.6	51.5	49.6	41.2	16.1	54.0	1.7	
	1994	28.6	43.9	39.7	29.2	11.1	51.3	1.8	
Colombia	1990	42.0	57.2	50.5	35.6	9.6	52.3	1.7	
	1994	46.7	62.4	58.5	41.1	9.5	52.0	1.5	
Costa Rica	1990	10.3	19.4	14.2	5.9	1.2	52.6	1.7	
	1994	10.0	17.8	15.7	4.9	1.3	52.1	1.8	
Honduras	1990	51.0	64.4	58.4	24.7	4.8	56.1	1.3	
	1994	62.7	72.2	73.4	47.1	17.0	54.2	1.3	
México	1989	37.2	43.4	45.1	27.6	9.8	50.4	1.6	
	1994	39.3	50.4	48.0	29.6	9.8	52.0	1.5	
Panamá	1989	19.1	22.3	27.5	16.5	3.8	48.4	1.7	
	1994	22.8	29.8	32.5	21.6	5.6	48.8	1.8	
Paraguay	1990	41.7	56.1	54.7	31.5	10.6	56.6	1.6	
	1994	40.3	52.9	51.0	35.4	10.0	55.7	1.7	
Uruguay	1990	23.0	30.9	28.0	19.3	5.0	49.5	1.7	
	1994	16.4	24.8	20.4	12.9	3.2	50.6	1.7	
Venezuela	1990	17.5	30.5	20.2	10.4	3.4	45.1	1.8	
	1994	32.4	43.2	37.0	28.3	13.8	44.5	1.7	

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países

a/ Personas que trabajan habitualmente más de 40 horas semanales y obtienen un ingreso mensual inferior a 2,5 veces el valor de la línea de pobreza per cápita.

b/ Como múltiplo del valor de las respectivas líneas de pobreza urbana.

Las formas precarias de inserción laboral quedan fuera de las normas regulatorias y de seguridad social que caracterizan el empleo moderno<sup>211</sup>.

Por otra parte, en el 20% de hogares más pobres, la tasa de desocupación duplica, y en muchos casos triplica, la tasa promedio de desempleo. Estas cifras son aún más altas entre la población activa perteneciente al decil más pobre de hogares, estrato en que el desempleo es cuatro o más veces mayor que la tasa promedio.

Cabe señalar que es muy posible que se produzca una cierta concentración del desempleo en los estratos de bajos ingresos, dado que el desempleo de uno o más miembros de un hogar normalmente se traduce en un ingreso familiar muy reducido o nulo, por lo que el hogar pasa a integrar uno de los deciles bajos de la distribución del ingreso. En América Latina las prestaciones por desempleo son muy limitadas en cuantía y extensión allí donde existen, y en ningún caso mantienen el nivel de consumo del desempleado y su familia; se puede decir que en América Latina llegar a una situación de desempleo puede ser sinónimo de 'hambre'.

En cambio, en el 20% de hogares de más altos ingresos, el desempleo se ubica en un rango muy reducido (del 1% al 3%), con excepción de Panamá, donde el desempleo en este estrato alcanzaba en 1994 a 4,7%.

Asimismo, las tasas de desempleo de la población con nivel medio de educación, es decir, que ha cursado de 6 a 12 años de estudios, son considerablemente más

---

<sup>211</sup>El mercado laboral en los 80 se caracterizó por una menor estabilidad laboral, trabajo exento de protección por parte de la legislación vigente (en materia de salarios mínimos, condiciones de trabajo y seguridad social), aumento del trabajo a domicilio y de la subcontratación realizada por empresas grandes, a nivel individual y de agencias (OIT 1992 - Memoria del Director General - Presentada a la XIII Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT, Caracas, septiembre/octubre (Ginebra, OIT))

altas que las correspondientes a las personas con un nivel de educación muy bajo (primaria incompleta) y a las de quienes tienen más de 12 años de estudios<sup>212</sup>.

Hay que tener presente el hecho de que la tasa de desempleo en América Latina puede ser poco representativa dada su coexistencia con subempleo (referido a duración de la jornada), precariedad (referida a escasa productividad e ingresos insuficientes), y sector informal (sector fundamental en la sociedad y economía latinoamericanas).

---

<sup>212</sup>Ver cuadro ` América Latina: Tasas de Desempleo abierto por sexo y nivel de instrucción en zonas urbanas - 1992 (trece países). (Fuente: CEPAL). (Cuadro 22).

América Latina (13 países): Tasas de Desempleo abierto por sexo y nivel de instrucción en zonas urbanas a/  
(1992)  
(cuadro 22)

País	Sexo	Años de instrucción				
		Total	0 a 5 años	6 a 9 años	10 a 12 años	13 años y más
Argentina	Total	6.6	13.0	7.3	5.5	4.1
	Hombres	6.8	13.0	7.1	5	3.7
	Mujeres	6.3	-	7.7	6.2	4.5
Bolivia	Total	5.5	3.6	6.4	6.7	5.4
	Hombres	5.4	4.4	5.9	6.2	4.7
	Mujeres	5.6	2.9	7.1	7.8	6.6
Brasil	Total	4.5	4.2	6.2	4.5	1.9
	Hombres	4.8	4.8	6.2	4.5	1.6
	Mujeres	3.9	3.2	6.2	4.4	2.2
Colombia	Total	9.1	7.6	11.6	11.1	5.9
	Hombres	6.5	6.0	7.8	7.3	4.4
	Mujeres	12.6	9.9	17.0	15.6	7.6
Costa Rica	Total	4.2	4.1	5.3	4.5	1.9
	Hombres	3.5	3.0	4.2	3.9	1.9
	Mujeres	5.5	6.8	7.6	5.3	2
Chile	Total	6.0	5.4	6.3	6.4	5.3
	Hombres	5.0	5.2	5.8	4.9	4
	Mujeres	7.8	5.7	7.3	9.4	7
Guatemala	Total	3.5	2.3	4.3	5.9	2.3
	Hombres	3.3	2.3	4.1	5.3	2.3
	Mujeres	3.8	2.3	4.7	6.5	2.3
Honduras	Total	5.1	4.1	6.2	5.5	3.2
	Hombres	5.8	5.7	7.1	4.5	2.8
	Mujeres	4.2	1.7	4.9	6.5	3.9
México	Total	4.3	3.3	4.9	3.8	3.7
	Hombres	4.4	4.2	5.0	4.2	3.1
	Mujeres	3.9	1.3	4.8	2.9	5.2
Panamá	Total	18.6	10.7	18.4	24.9	14.8
	Hombres	15.9	9.6	16.5	20.5	12.9
	Mujeres	22.8	13.9	22.5	30.4	16.6
Paraguay	Total	5.0	7.6	4.6	6.3	1.7
	Hombres	6.0	11.8	5.6	6.2	1.9
	Mujeres	3.7	2.1	3.4	6.5	1.4
Uruguay	Total	8.4	5.9	9.3	9.4	5.4
	Hombres	6.4	5.0	7.4	5.8	4.3
	Mujeres	11.0	7.5	12.3	13.3	6.3
Venezuela	Total	7.3	7.7	8.2	7	4.9
	Hombres	8.1	9.2	8.9	7.4	4.5
	Mujeres	5.9	3.7	6.5	6.5	5.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares. (En LAC hay que tener en cuenta el efecto conjunto del desempleo abierto, el sector informal y el subempleo).

a/ Brasil, 1990; Guatemala, 1989; Panamá, 1991.

<sup>213</sup>Una vez analizada la extensión de la pobreza urbana en su relación con el mercado de trabajo, por lo que se refiere a su intensidad, para el conjunto de la región, se estima que la insuficiencia de ingresos per cápita de los hogares pobres urbanos correspondió al 30% de la línea de pobreza en 1980, aumentando al 45% en 1990; así, el ingreso per cápita de los hogares pobres se redujo desproporcionadamente (21,4%) en comparación con la caída experimentada por el ingreso nacional disponible per cápita en ese período (15%). Como resultado de la influencia conjunta de estos factores, la brecha agregada de pobreza, se elevó desde un monto equivalente al 2,4% del PIB en 1980 al 4,6% en 1990. La estimación se realizó considerando que el valor de la línea de pobreza per cápita fue igual a 1/4 del PIB per cápita en los años indicados, este método no guarda coherencia con otros referidos en el trabajo pero dada su importancia se mantiene como referencia.

Del análisis de los efectos distributivos generados por las políticas de ajuste se deduce, en primer término, que se modificó la distribución funcional del ingreso en favor del capital extranjero, así como del empresariado nacional y en contra del sector público y de los trabajadores, los costos sociales fueron absorbidos desigualmente por los agentes productivos.

Una de las imperfecciones más importantes del mercado de trabajo en América Latina es su segmentación, que se presenta a nivel internacional (barreras a la migración), a nivel nacional y dentro de éste, tanto a nivel rural-urbano como en el plano formal e informal<sup>214</sup>.

---

<sup>213</sup>Infante, Ricardo. 'Mercado del trabajo y pobreza urbana en el proceso de ajuste: nuevos desafíos y opciones de política'. Documento de Trabajo n° 382 PREALC - OIT, Santiago de Chile; octubre, 1993.

<sup>214</sup>Piñera, Sebastian; Ramos, José; en su documento 'Pobreza y el funcionamiento del mercado de trabajo'. Para mejorar la situación proponen un movimiento de capitales y tecnologías hacia el campo, perfeccionar el mercado de tierra y riego, facilitar el acceso del trabajador informal al capital, crédito y tecnología, promover un flujo de capital y tecnología hacia los países en desarrollo.

#### 1.4 El trabajo en el Campo.

Por lo que al Mercado de Trabajo en el Campo se refiere<sup>215</sup>, la modernización de la agricultura ha dado lugar a una disminución de los empleos permanentes; al aumentar los empleos temporales y estacionales<sup>216</sup>; estos puestos son ocupados ya sea por asalariados que antes eran permanentes o bien por trabajadores con acceso a la tierra (que lo han perdido), o bien por campesinos que crecientemente abandonan la tierra para transformarse en asalariados. Existe por lo tanto, un proceso de precarización del mercado de trabajo por la creciente importancia de empleos temporales, siendo difícil determinar el grado de proletarización o 'campesinización' de la población activa agropecuaria<sup>217</sup>.

Esta precarización se manifiesta también en el acceso a la seguridad social<sup>218</sup>, incluyendo la salud, las condiciones de seguridad en el trabajo, en particular en lo relacionado con el uso de agroquímicos que caracteriza a la agricultura comercial, las condiciones de vida en el interior de las explotaciones donde viven los trabajadores y en el uso de niños como mano de obra para la cosecha.

---

<sup>215</sup> Gómez, Sergio y Klein, Emilio. 'El trabajo temporal en la agricultura latinoamericana'; en 'Los pobres del campo- El Trabajador Eventual'. PREALC. OIT - Santiago de Chile, 1993.

<sup>216</sup> Las estimaciones disponibles establecen la proporción de la fuerza de trabajo agropecuaria que no es requerida por las actividades del campo en los cuatro meses de menor ocupación, varía según el país en un rango del 25% a cerca del 60%; de igual manera el número de personas dependientes de cada activo en los hogares rurales es superior al de los urbanos.

<sup>217</sup> Otra institución que opera en el mercado laboral son los contratistas de fuerza de trabajo temporal. Esta es una realidad que se ha difundido en los sectores modernos de la agricultura de América Latina y se le conoce bajo diferentes denominaciones de acuerdo a los países, como por ejemplo 'gatos' en Brasil, 'enganchadores' en Chile, 'coyotes' en México, etc. Se trata de empresas que con diferentes grados de formalización reclutan y venden fuerza de trabajo a empresas del sector agropecuario para la ejecución de determinadas labores.

<sup>218</sup> Es interesante la experiencia recogida en el 'seguro social campesino en Ecuador' en: Veloz Sancho, Idálide. '25 Años del Seguro Social Campesino. 1968 - 1.993'. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Quito, 1.993.

En el sector rural latinoamericano se produce la coexistencia de empresas altamente rentables como la hortofruticultura mexicana o las fincas cafetaleras en Guatemala, con trabajadores que reciben salarios extremadamente bajos y que viven en condiciones miserables. Surge, por lo tanto, la interrogante de hasta qué punto los ingresos de subsistencia de la economía campesina están determinando en parte los salarios de la agricultura moderna<sup>219</sup>, de forma tal que los salarios reales del mercado pueden ser distintos a aquellos que satisfacen las normas sociales de equidad y que llevan a una *distribución del ingreso socialmente inaceptable*; aun a pesar de que la actividad desarrollada obtenga la productividad necesaria como para llegar a establecer salarios suficientes.

---

<sup>219</sup>Modelo explicado por Figueroa, A. 'La naturaleza del mercado laboral' - Trabajo presentado al seminario "Instituciones Laborales Frente a los Cambios en América Latina" (Santiago, IIEL - PREALC); 1993.



## 2. El Sector Informal

### 2.1. Aspectos Metodológicos.

#### 2.1.1 En busca de una definición.

En una primera aproximación el sector informal constituiría un término genérico y práctico que comprende todas aquellas *estrategias de supervivencia*, los modos de subsistencia de los estratos pobres, desheredados, desarraigados y marginales, buena parte de los cuales debe su situación a la falta de cobertura social ante situaciones de desempleo (indemnizaciones, prestaciones). Se trataría de una bolsa de subempleo con actividades escasamente productivas y muy poco rentables, que sólo permiten la reproducción simple de la fuerza laboral.<sup>220</sup>

Como sector refugio<sup>221</sup> es lógico definirlo en un primer momento por la marginalidad y la pobreza<sup>222</sup>; numerosas investigaciones siguieron esta vía, particularmente en América Latina, adoptando como objeto de estudio los modos de vida y la pobreza, y como unidad de observación la unidad familiar o el individuo.

Sin embargo, al mismo tiempo, otras investigaciones pioneras seguían una vía diferente, particularmente en África donde la empresa, el establecimiento o la actividad eran tomados como unidades de observación, y los modos de

---

<sup>220</sup>Charmes, Jacques (Economista del ORSTOM. Servicio de Cooperación del INSEE - París). 'El Sector Informal en las grandes encuestas estadísticas y la Contabilidad Nacional. Revisión y lecciones extraídas de algunas experiencias'. en 'Economía no registrada'; Instituto de Estadística y Censos (INDEC) - Estudios; Buenos Aires, 1987.

<sup>221</sup>De transición para los optimistas que veían en él una etapa hacia el sector moderno, reserva en forma de callejón sin salida para los pesimistas.

<sup>222</sup>P.e: Mizrahi, Roberto. - Las condiciones fundacionales del sector informal urbano -. Ver anexo a capítulo sobre las definiciones más utilizadas de 'Sector Informal' y trabajos más significativos sobre el tema.

organización y de gestión como objeto de estudio: se pretendía ver en el sector informal o por lo menos en una fracción de éste susceptible de ser "modernizada", una posibilidad de absorber de manera productiva la mano de obra excedente.

Mientras que las investigaciones del primer tipo, esencialmente cualitativas, desembocaban en una crítica del modo de desarrollo adoptado hasta entonces, las investigaciones del segundo tipo ponían el acento sobre las posibilidades de crecimiento y de creación de empleos del sector y apuntaban a proponer medidas de promoción y de activación.

El concepto de pobreza, de supervivencia, tiene un contenido eminentemente cuantitativo, ya que supone la insuficiencia de los recursos disponibles por comparación con el mínimo de necesidades requeridas. Se consideraba más bien que el hecho de vivir en un barrio popular o marginal, o de pertenecer a la categoría de los emigrantes rurales, eran criterios suficientes para concluir en favor de la representatividad de las muestras y para atribuir el calificativo de supervivencia a las estrategias observadas. La definición a menudo implícita que resultaba de dichas investigaciones era la definición funcional según la cual "el sector informal se constituiría como un elemento necesario para el desarrollo del sector moderno por la presión a la baja que ejerce sobre la tasa salarial, constituyendo una reserva de mano de obra y proporcionando, a los asalariados especialmente, bienes y servicios a precio reducido".<sup>223</sup>

Siguiendo con la necesidad de definir el concepto de 'sector informal', las *definiciones de criterios múltiples* son las más conocidas y apuntan a precisar un cierto número de características propias de las empresas o más generalmente de las actividades que constituyen el sector informal. La primera es la propuesta por

---

<sup>223</sup>P.e: PREALC - El sector informal urbano y la formación profesional -. Ver anexo a capítulo sobre las definiciones más utilizadas de 'Sector Informal' y trabajos más significativos sobre el tema.

el informe de la OIT sobre Kenia (1.972); siete criterios definen en éste al sector informal: "la facilidad de ingreso, la utilización de recursos locales, la propiedad familiar de las empresas, la pequeña escala de las actividades, una tecnología con alta intensidad de trabajo y adaptada, capacitación adquirida fuera del sistema escolar, mercados no reglamentados de competencias".

Se pueden tener en cuenta otras características como por ejemplo, la falta de aplicación de las normas legales<sup>224</sup> o administrativas (permisos y licencias), la falta de créditos institucionales, y en ciertas ocasiones el carácter ambulante o semi permanente de la actividad.

Las definiciones de criterios múltiples se ofrecen entonces a posteriori y no se considera utilizarlas a priori en las investigaciones exhaustivas que busquen determinar el conjunto de los criterios sobre el conjunto de la población.

Siguiendo con Charmes, una investigación sobre el empleo urbano en México en 1.976 aplicó cinco criterios: un salario o una renta neta inferior al 110% del salario mínimo, ausencia de seguro social, de derechos a la atención médica y de afiliación sindical, el carácter temporal de los contratos de trabajo para los asalariados, la ausencia de permiso de ejercicio y de crédito bancario para los independientes. Bastaba que tres de dichos criterios se cumplieran para pertenecer al sector informal; la ayuda familiar no remunerada se integraba de oficio.

La mayor crítica presentada contra esta investigación es que la definición hace referencia al individuo y no a la empresa, de manera que dos personas que trabajen en una misma empresa pueden ser clasificadas por separado: una en el sector informal, la otra en el sector moderno. Por otra parte, *tomar como criterio de definición el nivel salarial o de rentas, significa elegir un criterio que sólo tendría que haber sido una simple hipótesis de partida*, faltando demostrar la de la baja productividad y del subempleo; y podría, además, dudarse además de la

---

<sup>224</sup> Desde distintos ámbitos respecto a: Sistema Fiscal; Derecho Laboral; Afiliación y cotización a la Seguridad Social.

confiabilidad de las respuestas a una pregunta directa sobre la renta neta de los independientes.<sup>225</sup>

Los análisis comparativos de fuentes de datos sobre el empleo resuelven las críticas anteriores, ya que se centran en las características relacionadas con la actividad o con la empresa: por lo tanto constituyen un enfoque más de acuerdo con la definición del sector informal por la falta de registro. Para el estadístico, la definición de sector informal más práctica y operativa es la que lo establece como el conjunto de las actividades que habitualmente no están registradas de manera específica, clara o aislada, y regular.

El principio del método consiste en comparar la población activa ocupada tal como surge de la fuente exhaustiva (censo de población o encuesta sobre el empleo) con los efectivos empleados en la función pública y en las empresas registradas (investigaciones sobre las empresas industriales y comerciales, distintas fuentes administrativas). Procediendo rama por rama y eliminando ciertas actividades tales como las profesiones liberales, se desprende un saldo correspondiente al sector informal.

*Orígenes del estudio del Sector Informal*<sup>226</sup>.

El estudio de la OIT sobre la situación del empleo en Kenya<sup>227</sup> es el marco inicial de todos los trabajos que se han desarrollado sobre el tema del Sector Informal urbano. Como innovaciones más importantes introducidas por el mismo,

---

<sup>225</sup> Otro ejemplo con una metodología similar puede observarse en: Dirección General de Empleo, Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México - Características de la ocupación informal urbana. Ver anexo.

<sup>226</sup> Los trabajos pioneros en el área sobre el tema de la economía informal fueron los realizados por el *Programa de Empleo para América Latina y Caribe (PREALC)* - OIT.

<sup>227</sup> OIT, 1.972; referencia obtenida en 'Economía no registrada' - INDEC - Estudios; Buenos Aires, 1987.

\* Se abandona la distinción entre empleo, subempleo y desempleo, que hacía hincapié en la constatación de la situación de los individuos frente al mercado de trabajo. Este es un punto central y que a veces ha sido olvidado al hacer fijar más atención en el tipo de relaciones de trabajo y no en las formas de organización de la producción.

\* La articulación del sector informal con el resto de la economía.

<sup>228</sup>Souza y Wilnes señalan tres dimensiones en los trabajos sobre el sector informal: la dimensión descriptiva y cuantitativista; la dimensión de formulación de políticas de empleo; y, finalmente, la dimensión teórica, especialmente vinculada a la interpretación del funcionamiento del mercado de trabajo en economías subdesarrolladas<sup>229</sup>. Tal como en el caso de los estudios sobre el sector informal, la preocupación con la marginalidad empieza como algo simplemente descriptivo.

En los estudios de *Paraguay* y de *El Salvador* el esfuerzo por tratar el tema del sector informal urbano ha sido más sistemático y objeto incluso de mediciones especiales en las dos capitales, por medio de encuestas de hogares<sup>230</sup>

En el estudio respecto de Asunción la caracterización del sector informal se hace como un contraste con la existencia de otras formas de organización (sector formal y sector público) y teniendo en cuenta especialmente su rol en el proceso de generación de empleo. Así se ha destacado que en ese sector "no hay una clara distinción entre capital y trabajo en las relaciones de producción". Y "...la inversión no es el determinante principal del producto ni el empleo. El crecimiento del producto y del empleo dependen, básicamente, de la disponibilidad de mano de

---

<sup>228</sup>Souza, Paulo Renato. Profesor del Instituto de la Universidad Estadual de Campinas. 'Sector Informal: evaluación crítica después de diez años'; en 'Economía no registrada'; INDEC - Estudios, Buenos Aires, 1987.

<sup>229</sup>Reclasificación aportada por Wilnes Henrique de UNICAMP (Universidad Estadual de Campinas), al artículo de Souza 'Sector Informal: evolución crítica después de diez años'.

<sup>230</sup>PREALC, 1.975; PREALC, 1.977. Referencias obtenidas en el artículo de Souza, P.R. 'Sector Informal: evolución crítica después de diez años'. INDEC - Estudios; Buenos Aires, 1987.

obra sin opciones ocupacionales y de las posibilidades de penetrar en mercados no cubiertos por el sector formal privado".

Se analiza hasta qué punto la expansión de la economía formal llevaría, o no, a la desaparición del sector informal. La conclusión general es de que "se postula la existencia de relaciones tanto competitivas como complementarias entre los dos sectores; ello implica que el sector informal presenta actividades funcionales al sistema económico" <sup>231</sup>.

Para el PREALC, es posible al mismo tiempo diseñar políticas de empleo para el sector informal y considerarlo como el sector de ajuste en el funcionamiento global del mercado de trabajo.

Todos los trabajos del PREALC buscan el perfeccionamiento y el rigor teórico de la definición del sector informal. Esto, sin embargo, no significa que se debiera tener instrumentos precisos de medición. Lo importante era, y aún es, tener clara la diferencia entre el concepto y los instrumentos de medición para no tomar uno por el otro.

#### 2.1.2 Métodos de medición

La clasificación comúnmente empleada diferencia entre métodos directos y métodos indirectos<sup>232</sup>:. Los *métodos directos* consisten en investigaciones específicas (generalmente por medio de encuestas) realizadas en el terreno donde se supone la existencia del fenómeno; por este motivo se hace difícil la generalización de las conclusiones obtenidas. Los *métodos indirectos*, más fáciles de poner en práctica, se basan en la confrontación entre un dato o una serie de datos que, por su

---

<sup>231</sup>Souza y Tokman, 1.974.

<sup>232</sup>Rosental, Susana - Basco, Juan Ignacio. Métodos de medición de la economía subterránea, en el artículo 'Economía subterránea y cuentas nacionales' dentro de 'Economía no registrada' - INDEC - Estudios; Buenos Aires, 1987.

naturaleza, comprenden las actividades subterráneas y otros que no las incluyen. Los resultados de estos métodos han sido utilizados para realizar comparaciones entre países, aunque ello es posible sólo en los casos en que se trate de estructuras económicas similares.

Los métodos indirectos pueden ser agrupados en cuatro diferentes tipos: los relativos a estimaciones de la fuerza de trabajo, los que se inscriben en estimaciones de la evasión fiscal, los que apuntan a estudiar las discrepancias entre los distintos apartados de las cuentas nacionales y los métodos monetarios.

Existe también la posibilidad de acercarse al tema a través de la realización de consultas y encuestas a personas que pueden identificarse como especialistas o expertos en la actividad de determinados sectores o regiones, aunque no son participantes directos en la economía oculta.

Los estudios sobre sector informal tuvieron que analizar encuestas de hogares o encuestas de establecimientos tratándose de hacer la síntesis a través de esfuerzos de deducción e inferencia a partir de datos no estrictamente comparables. La solución pareció residir en una combinación de los dos tipos de encuestas. La de hogares serviría como marco de identificación de los informales a los cuales se aplicaría la encuesta de establecimientos, con mayor profundidad económica.

Al nivel de los censos demográficos se adoptaron criterios más sencillos basados casi exclusivamente en la posición en la ocupación, eventualmente combinada con informaciones sobre algunos sectores económicos.

Los censos de población generalmente se utilizan haciendo intervenir simplemente la profesión y la rama de actividad o la categoría profesional. Se supone entonces que *pertenecen al sector informal*, todos los activos ocupados (fuera del campo de la agricultura) como trabajadores independientes (es decir trabajando por cuenta propia sin emplear personas asalariadas, pero que pueden emplear "asistentes familiares" o aprendices) o como familiares no remunerados, excepto ciertas

categorías profesionales y técnicas, especialmente las profesiones liberales que pueden trabajar de manera independiente sin asimilarlos por ello al sector informal. En cuanto al personal doméstico asalariado, la mayoría de las veces se cuenta a parte ya que puede no encajar completamente ni dentro del sector informal ni del sector formal<sup>233</sup>.

Un ejemplo típico de este método de medición de efectivos en el sector informal lo ofrecen los *trabajos del PREALC de 1.982*. El cálculo se ha hecho sobre 17 países de América Latina y para los años 1.950, 60, 70 y 80, recogido en el cuadro 'Estimaciones sobre la participación de la población activa urbana en el sector no estructurado' (cuadro 23). Un gran número de las variaciones reflejadas se deben a diferencias o a cambios de definición. Pero la crítica principal que podría efectuarse a dichas evaluaciones es la definición restrictiva del sector informal que no comprende ni asalariados, ni empleadores, mientras que evaluaciones más precisas muestran que los asalariados pueden representar hasta un tercio del empleo en el sector informal, según las fuentes consultadas. En función de cómo se defina el sector informal se llega a unas u otras conclusiones cuantitativas y cualitativas; en cualquier caso, lo más interesante es observar la constancia a lo largo del tiempo de este sector como fenómeno económico y social.

Para la CEPAL - América Latina (12 países): población que trabaja en el sector informal urbano, (cuadro 24), las cifras de partida referidas a la década de los ochenta difieren considerablemente de las de PREALC; la CEPAL utiliza un concepto de informalidad bastante más amplio incorporando a: empleadores con menos de cinco trabajadores; *asalariados* en establecimientos de hasta cinco trabajadores; trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, y empleados domésticos.

---

<sup>233</sup>Charmes, Jacques. 'El sector informal en las grandes encuestas estadísticas y la contabilidad nacional'; en INDEC - Estudios; Buenos Aires, 1987.



Como ya se ha comentado con anterioridad entender como distintivo de este sector el tamaño de los establecimientos puede representar tomar como característica identificativa lo que sólo debiera ser una hipótesis de partida.

En cualquier caso lo que parece claro es la mayor incidencia relativa de la informalidad entre mujeres que entre hombres, en muchos casos como respuesta a situaciones de necesidad familiar.

Como salvedad sobre la información ofrecida se puede decir que para el caso de Brasil y Argentina se toman definiciones de sector informal diferentes al resto de los países lo que va en detrimento de la necesaria homogeneidad para una comparación adecuada.

**Estimaciones sobre la participación de la población activa urbana en el sector no estructurado,  
1950, 1960, 1970 y 1980 (en porcentajes)**  
(cuadro 23)

Países	1950	1960	1970	1980
Argentina	13.2	11.3	11.6	14.3
Bolivia	43.6	42.4	41.4	44.0
Brasil	17.6	22.8	17.3	17.2
Colombia	21.6	23.0	20.3	25.1
Costa Rica	15.0	14.4	12.8	10.8
Chile	21.9	18.9	16.4	18.7
Ecuador	23.1	37.3	33.4	32.0
El Salvador	23.2	20.4	21.9	22.7
Guatemala	35.0	35.6	32.4	30.7
Honduras	23.8	23.5	27.5	32.7
México	28.1	21.8	27.8	29.7
Nicaragua	21.4	24.4	26.5	30.4
Panamá	13.4	13.6	17.4	18.2
Perú	27.2	30.7	33.6	34.6
República Dominicana	17.3	30.4	25.2	20.8
Uruguay	11.5	12.6	13.7	15.7
Venezuela	22.3	22.3	22.4	15.4

*Fuente:* Mehran (1985), sobre la base de PREALC Mercado de Trabajo en cifras. 1950 - 1980 (Chile, OIT, 1982).

En el libro "Economía no Registrada - INDEC. Buenos Aires - 1987.

América Latina (12 países): Población que trabaja en el sector informal urbano.  
(cuadro 24)

País	Año	Hombres					Mujeres				
		Total	Empleadores con menos de 5 empl.	Asalar. que trab. en est. de menos de 5 empl. a/	Trabajadores por cta.propia y famil. no remun. a/	Empleados domésticos	Total	Empleadores con menos de 5 empl.	Asalar. que trab. en est. de menos de 5 empl. a/	Trabajadores por cta.propia y famil. no remun. a/	Empleados domésticos
Argentina	1980	47.1	3.1	9.8	33.2	1.0	52.6	1.6	10.7	30.2	10.1
	1992	45.4	5.0	16,1 b/	24,0 b/	0.3	51.9	1.9	13,0 b/	25,4 b/	11.6
Bolivia	1992	48.1	5.2	14.9	27.5	0.5	62.5	1.7	1.6	51.3	7.9
Brasil	1979	38.2	6,0 b/	12,8 c/	19.0	0.4	49.6	1,2 b/	7,1 c/	19.7	21.6
	1990	48.8	6,6 b/	21,2 c/	20.6	0.4	52.3	2,4 b/	12,2 c/	22.5	15.2
Colombia	1987	-	-	-	26.2	0.3	-	-	-	22.3	17.3
	1992	-	-	-	26.8	0.2	-	-	-	24.5	11.9
Costa Rica	1981	34.2	3.4	11.0	18.2	1.6	36.4	0.9	7.9	13.7	13.9
	1992	30.5	4.4	9.6	16.5	0.0	36.9	1.4	9.7	16.5	9.3
Chile	1987	-	-	-	25.6	0.2	-	-	-	19.0	21.9
	1992	37.6	3.1	14.1	20.2	0.2	49.9	1.9	11.3	18.1	18.6
Honduras	1992	43.4	1.0	13.2	28.8	0.4	54.7	0.4	5.1	33.5	15.7
México	1984	-	-	-	24.2	0.5	-	-	-	27.7	7.5
	1992	41.0	4.6	20.5	15.4	0.5	48.5	2.0	16.1	21.6	8.8

**América Latina (12 países): Población que trabaja en el sector informal urbano.**  
(cuadro 24)

(continuación)

País	Año	Hombres					Mujeres				
		Total	Empleadores con menos de 5 empl.	Asalar. que trab. en est. de menos de 5 empl. a/	Trabajadores por cta.propia y famil. no remun. a/	Empleados domésticos	Total	Empleadores con menos de 5 empl.	Asalar. que trab. en est. de menos de 5 empl. a/	Trabajadores por cta.propia y famil. no remun. a/	Empleados domésticos
Panamá	1979	-	-	-	21.9	0.2	-	-	-	9.2	15.3
	1991	39.0	3.4	6.1	28.9	0.6	35.0	1.3	4.3	11.6	17.8
Paraguay	1983	42.3	8.3	16.5	17.1	0.4	70.3	3.1	6.5	31.9	28.8
	1992	41.3	5.9	14.4	20.6	0.4	59.8	3.7	7.7	24.1	24.3
Uruguay	1981	30.9	3.8	10.1	16.6	0.4	46.2	1.1	6.8	20.2	19.5
	1992	34.4	3.6	10.3	20.4	0.1	46.2	1.3	8.4	19.8	16.7
Venezuela	1981	43.3	6.0	15.6	19.9	1.8	37.6	1.1	8.4	14.9	13.2
	1992	44.3	6.9	14.0	21.7	1.7	44.2	1.8	10.3	20.8	11.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

a/ Excluidos profesionales y técnicos.

b/ Incluidos profesionales y técnicos.

c/ Trabajadores sin contrato de trabajo.

## 2.2 El Sector Informal en América Latina.

### 2.2.1 Valoraciones.

En los países latinoamericanos existe un proceso de informalización de la economía y de segmentación de los mercados como resultado, en parte, de las políticas de estabilización de la última década<sup>234</sup>.

<sup>235</sup>Muchos trabajos explican esta realidad como una respuesta de adaptación a una crisis económica, como si fuera una situación transitoria de anormalidad a superar a medio o largo plazo. Otro enfoque ve el fenómeno de la informalización, sea cualquiera su causa, como una forma distinta de producir, cambiando los patrones de normalidad o anormalidad, que debieran ser concebidos de otra manera y desde otra perspectiva<sup>236</sup>.

Parece conveniente discutir el fenómeno de la "economía no registrada"<sup>237</sup> en relación a:

1 - La política económica: El subregistro en las estadísticas de una parte de las actividades económicas nacionales implica una pérdida de la información relevante para el diseño y evaluación de determinadas políticas.

2 - La tributación: la evasión sobre distintas actividades económicas deriva en una pérdida de capacidad del Estado para enfrentar su política de gasto público.

---

<sup>234</sup>Charmes, Jacques (Economista del ORSTOM. Servicio de Cooperación del INSEE - París).. 'El sector informal en las grandes encuestas estadísticas y la contabilidad nacional'; en INDEC - Estudios; Buenos Aires, 1987.

<sup>235</sup>Basco, Juan (Banco Central de la República Argentina); Beccaria, Luis ( Instituto Nacional de Estadística y Censos - INDEC); Orsatti, Álvaro (Centro Interamericano de Desarrollo Social, Argentina). 'Economía no registrada en América Latina desde una perspectiva comparada'; en 'Economía no registrada' - INDEC - Estudios; Buenos Aires; 1.987.

<sup>236</sup>De adoptarse una u otra óptica los interrogantes han de ser distintos.

<sup>237</sup>En un primer momento se pudo entender como sinónimo de 'Sector Informal', pero más adelante se verá que no se produce una identidad entre ambos conceptos.

3 - La *justicia social*: Dado que el crecimiento del empleo asalariado clandestino y precario derivado de la informalización de la economía implica una pérdida de los niveles de protección del trabajador<sup>238</sup>.

Una tipología de actividades no registradas para el caso latinoamericano puede quedar como sigue:

- \* Actividades refugio. Se trata de actividades desarrolladas de forma independiente, de baja productividad, inestables de escasa calificación y que son desempeñadas generalmente de forma ambulante. Es el núcleo principal del sector informal urbano 'a la latinoamericana', expresión directa de la oferta excedente de mano de obra<sup>239</sup>.
- \* Actividades en microempresas. Son actividades más demandadas, localizadas sobre todo en el sector terciario de la economía: pequeños comercios, servicios personales y a los hogares<sup>240</sup>.
- \* Actividades en microempresas industriales subcontratadas. En este caso están inducidas por las empresas formales, ya sea como proveedoras de materias primas o elaboradas de componentes del producto final.
- \* Autoproducción en unidades domésticas; sin embargo la realidad no es tan clara a la hora de diferenciar entre este tipo de producción de la que se da en microempresas básicas.
- \* Actividades encubiertas desarrolladas en establecimientos formales.
- \* Profesionales independientes - trabajadores por cuenta propia con calificación profesional.
- \* Actividades ilegales (casi como sinónimo de delictivas).

---

<sup>238</sup> Representa uno de los objetivos fundamentales de este estudio.

<sup>239</sup> Por lo tanto, se trataría básicamente de actividades ofrecidas, no habría demanda efectiva dirigida a priori hacia ellas; en cualquier caso, no existe unanimidad respecto a esta afirmación.

<sup>240</sup> Más importante proporcionalmente en pequeñas y medianas poblaciones.

Evaluaciones positivas de la economía subterránea:

a) Ayuda a superar la crisis por la reducción de costos operativos de las empresas; b) disminuye las tensiones sociales críticas a corto plazo, al crear más empleo en época de crisis; c) implica una válida reacción de la población ante problemas que ha creado el desarrollo industrial; d) *no tiene por qué entenderse como una degeneración del sistema capitalista, sino como un mecanismo de crecimiento industrial y económico global diferente, con su propia lógica y dinámica.*

Las valoraciones negativas consideran distintas perspectivas:

a) Desde el punto de vista global, posteriormente revisado, se caracteriza a la economía no registrada como ‘marginal’, incapaz de sufrir procesos de modernización; b) desde el punto de vista de las empresas<sup>241</sup>, crea competencia desleal en relación a las que no recurren a este sistema; c) desde el punto de vista de la calidad de vida y otras consecuencias sociales, se crean empleos precarios y clandestinos que subremuneran al trabajador, implicando asimismo un deterioro de las condiciones de trabajo<sup>242</sup>, y en muchas ocasiones deriva en una excesiva jornada de trabajo, con impacto en la salud.

Como respuesta a una realidad ineludible, la política económica ha seguido tres tendencias generales:

---

<sup>241</sup> Sobre todo pequeñas y medianas.

<sup>242</sup> “El sector informal es una real fuerza económica, que está tomando posesión, ‘contra la ley’, de un derecho natural que le es propio, legitimado a través de su simple condición de seres humanos con derecho intrínseco a una vida digna. Si el espacio no se abre, la actitud del ‘informal’ y de los otros sectores desposeídos se radicalizará, presionando, quizás violentamente, el cambio de la estructura económica existente” (Sáenz, Luis Felipe; en ‘Costos de legalización del Sector informal urbano en Guatemala’, dentro de ‘Más allá de la Regulación: El Sector Informal en América Latina; PREALC; Santiago de Chile, 1990).

a) Un apoyo indirecto, al no extremarse las medidas de control sobre las unidades presuntamente beneficiadas por la falta de cumplimiento de las obligaciones impositivas y previsionales.

b) Un intento de 'blanqueo' de los segmentos más dinámicos, aplicando criterios de regulación más 'blandos' que para el resto de las unidades; así, en la mayor parte de la región se ha creado un nuevo derecho del trabajo para épocas de crisis lo que supuso la precarización de la relación laboral en general.

c) Un combate directo y frontal, al menos sobre algunas de sus manifestaciones.

En Latinoamérica, el tema aparece bajo dos formas. En la primera, y de forma directa, dado el énfasis que suelen tener ciertas propuestas en torno a los problemas del empleo y la pobreza<sup>243</sup>, el sector informal urbano suele ser considerado como una importante área de políticas encaminadas a incrementar la absorción de empleo de mayor productividad. Por otro lado, la ineficiencia del sistema tributario, como financiador del gasto público y social, deriva en un alto grado de evasión por parte de las unidades productivas formales; este hecho impide no sólo que se reduzca la inequidad global de las sociedades latinoamericanas, sino que no se obtengan los recursos necesarios para ejecutar políticas correctoras, a nivel de la pequeña producción o directamente para la cobertura de necesidades básicas.

Con independencia de la existencia de un polo marginal importante, en el sector informal urbano se reconoce que al menos un sector variable de él cumple una función positiva en el desarrollo, en el sentido de que genera ingresos razonables para los ocupados en él y de que genera más empleo por unidad de capital, ya que

---

<sup>243</sup>El problema de la pobreza informal se concentra en los pequeños vendedores de servicios, en los trabajadores por cuenta propia subordinados y en el servicio doméstico, si lo entendemos incluido en este sector, en donde se concentra la mayor proporción de ocupados del sector. Para la concepción desarrollada por Souza difícilmente se podrán alcanzar aumentos en los niveles de productividad e ingresos del sector informal, si en primer lugar no se considera el problema del mercado para los bienes y servicios de los productores informales.



combina los factores de producción de manera diferente a como se hace en el sector moderno<sup>244, 245</sup>

Desde este punto de vista por lo tanto, no parece adecuado considerar al SIU (sector informal urbano) como un mero excedente de fuerza de trabajo ya que muchos de los que trabajan en él desempeñan ocupaciones que no son marginales sino esenciales, obtienen ingresos razonables, y superiores a la línea de pobreza, y muestran escasa movilidad ocupacional<sup>246</sup>. A ello se debe agregar que hay mucha gente que prefiere desempeñar actividades por su cuenta antes que ser asalariado, factor que remite a una de las acepciones por las cuales se puede encontrar una segmentación en el mercado del trabajo<sup>247</sup>.

La literatura sobre el tema ha señalado tres grandes razones que explicarían parcialmente el proceso de la 'informalización': a) política impositiva y de financiamiento de la seguridad social; b) política de incremento de reglamentaciones; c) los incentivos socio - culturales de cuestionamiento a la organización del trabajo.

---

<sup>244</sup> - Empleo en América Latina y la Heterogeneidad del Sector Informal'. PREALC, Documento de Trabajo n° 346; OIT, Santiago de Chile, mayo de 1990.

<sup>245</sup> Una parte significativa de las empresas del SIU cumplen roles productivos importantes ya sea como microempresas para la producción de bienes, o como empresas dedicadas al comercio y los servicios y estas empresas están bastante interrelacionadas con el sector moderno de la economía a través de la compra y venta de insumos, o incluso productos finales (Tokman, V.E. - Una exploración de la naturaleza de las interrelaciones entre los sectores informal y formal. - Serie monografías sobre empleo/2; PREALC; Santiago de Chile, 1977).

<sup>246</sup> En este aspecto, se podría conseguir una vinculación efectiva y contributiva con el Sistema de Seguridad Social.

<sup>247</sup> - Empleo en América Latina y la Heterogeneidad del Sector Informal'. PREALC, Documento de Trabajo n° 346; OIT, Santiago de Chile, mayo de 1990.

Para Tokman<sup>248</sup>, cuando se habla de sector informal hay que tener en cuenta lo siguiente:

- \* El papel que se asigne al sector informal en la estrategia global; si bien el apoyo al mismo contribuye a aliviar problemas sociales, su orientación debe ser de carácter productivo. Para ello se requiere una mayor interacción con los sectores más organizados y con los mercados más dinámicos. De lo contrario, la productividad de los trabajos informales continuará siendo baja.
- \* La calidad de los trabajos informales los que, por lo general, no están regulados ni protegidos. La OIT sostiene, sobre este particular, la inconveniencia de establecer diferenciaciones normativas en lo que se refiere a aspectos fundamentales de las ocupaciones y de la relación laboral; aunque se reconoce que el cumplimiento de algunos de estos aspectos deberá ir mejorando de manera progresiva, a medida que sea económicamente factible hacerlo.
- \* La experiencia creciente en materia de programas de acceso al crédito, la capacitación y otras intervenciones directas de apoyo productivo al sector informal.
- \* Lo que se relaciona con la inversión en las personas; se hace necesaria una vinculación más eficaz entre educación y trabajo, tanto a nivel básico, como fundamentalmente a nivel medio; por otro lado, existe un cambio institucional derivado del mayor papel que desempeñan las empresas en el proceso de capacitación.

Tokman relaciona directamente la pobreza urbana con el problema del empleo y, sobre todo, del desempleo; el autor observa en el sector informal la mayor

---

<sup>248</sup> Tokman, Víctor, E. "¿Cómo generar empleo productivo?". En "El Desarrollo Social - Tarea de todos; Contreras Quina, Carlos (Compilador). Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia. Santiago de Chile, 1.994.

concentración de pobreza. Sin embargo, la precarización salarial del empleo formal, como se ha visto antes, complica su diagnóstico.

#### 2.2.2 Causalidad.

<sup>249</sup>Enfoques sobre la causalidad del sector informal:

- En el primero, se concibe el sector informal como resultado de la descentralización y reorganización de los procesos de producción y trabajo en todo el mundo; en este enfoque la existencia del sector informal se deriva de la búsqueda de flexibilidad y de la necesidad de reducir los costos de mano de obra, que lo obliga a operar fuera del marco regulador; dando lugar a desreglamentación laboral y descobertura previsional.

A este respecto, la escasa cobertura social de los trabajadores por cuenta propia (2 a 5% según las distintas estimaciones comúnmente aceptadas), como importante subsector dentro del sector informal, puede venir explicada por cuatro factores fundamentales:

- . El costo del aporte es elevado: las contribuciones exigidas a los trabajadores por cuenta propia, generalmente, son superiores a las de los trabajadores asalariados; con relación a los ingresos las diferencias son menores, pues en algunos de los sistemas vigentes es posible contribuir sobre un ingreso estimado inferior al real.
- . Factor de naturaleza administrativa, dado que hay problemas de identificación, registro y control de las aportaciones, particularmente en las unidades pequeñas.
- . Son escasos los incentivos para *afiliarse voluntariamente* al sistema.

---

<sup>249</sup>Tokman, Victor E. 'Sector Informal en América Latina: de subterráneo a legal'. En 'Más allá de la Regulación. El Sector Informal en América Latina'. PREALC. (Compilación). Santiago de Chile, 1.990.

. *El acceso al seguro social no constituye una aspiración prioritaria para quienes trabajan en el sector informal, principalmente debido a su incierta carrera ocupacional.* La presión política por parte de los potenciales beneficiarios es escasa o inexistente y esta situación, como lo ha demostrado la historia, ha representado uno de los factores más importantes que determinó el incremento de la cobertura del seguro social.

- El segundo enfoque, que sigue un punto de vista neoliberal, se basa en la observación de que en los países en desarrollo las actividades informales se llevan a cabo al margen de la ley<sup>250</sup>, lo que a su vez se origina por una inadecuada legislación y en una burocracia excesiva e ineficiente. Se responsabiliza a las leyes, los procedimientos y el gobierno, de que una parte importante y creciente del empleo corresponda a trabajos mal remunerados y de escasa productividad<sup>251, 252</sup>

---

<sup>250</sup>Según los sistemas prevalecientes se pueden distinguir tres tipos de legalidad. El primero se refiere al reconocimiento como actividad comercial, lo que generalmente obliga al registro y, en algunos casos, a inspecciones sanitarias y de seguridad. El segundo tipo se relaciona con los impuestos e implica registrarse para ser indentificado como contribuyente potencial, pero también genera un compromiso permanente de pagar los diferentes impuestos según cada legislación nacional. Finalmente, el *tercer aspecto de la legalidad* se refiere a los asuntos laborales y abarca desde registrarse como empleador y celebrar contratos con los empleados hasta asegurar beneficios no salariales, como por ejemplo vacaciones anuales, horario de trabajo y *aportes al seguro / seguridad social*.

Los casos extremos de legalidad e ilegalidad no constituyen la mayoría, las situaciones prevalecientes generalmente se encuentran en una zona intermedia.

<sup>251</sup>Enfoque defendido por De Soto, H. 'El otro sendero'; Ed. El Barranco; Lima, 1986. Ver anexo a capítulo sobre las definiciones más utilizadas de 'Sector Informal' y trabajos más significativos sobre el tema.

De Soto afirma que el sector informal urbano existe por el exceso de reglamentaciones y usa el argumento para abogar por una desregulación total que conduzca a una nueva instancia del capitalismo de pequeñas unidades como receta para acelerar el desarrollo. En Mezzera, Jaime y Vega-Ruiz, María Luz - 'Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo; Equipo Técnico Multidisciplinar - ETM -; Santiago de Chile, 1995.

<sup>252</sup>El análisis que se ha hecho común en Latinoamérica en el período reciente, según el cual la eliminación de las regulaciones públicas traería como consecuencia el desarrollo de empresarios en potencia actualmente asfixiados por el Estado, es, cuando menos, simplista.

- En tercer lugar, el surgimiento del sector informal podría deberse, en parte, a una respuesta a la crisis económica y a la falta de ingresos por parte de las familias, en un contexto de exceso de mano de obra, con escasa o nula disposición de capital previo.

Para Beccaria y Orsatti, determinantes del empleo no registrado pueden ser<sup>253</sup>:

- \* El nivel general de disponibilidad de mano de obra. A mayor oferta excedente, crece la probabilidad de que los empleadores fijen (y el Estado convalide), situaciones donde sólo formalmente la legislación laboral y social plantea límites inferiores a las condiciones de trabajo.

- \* La intensidad de mano de obra utilizada en el proceso productivo, o el grado de presencia de la tecnología predominante (ahorradora de mano de obra), determina el grado de participación de los salarios en la estructura de costos, y en la calificación de esa mano de obra.

- \* El grado de movilidad de mano de obra desde el exterior del país, en cuanto lleva a una presencia importante de migrantes en situación irregular.

- \* El grado de sindicalización alcanzado por la sociedad, tiende a garantizar una mayor presencia y cumplimiento de normas laborales protectoras de las condiciones de trabajo.

- \* El tamaño de las unidades productivas influye en la probabilidad de que el Estado detecte a empresas evasoras. Por ello se afirma que el sector informal concentra la mayor parte del *empleo no registrado*<sup>254</sup>.

- \* La minimización de las contribuciones fiscales.

---

<sup>253</sup>Beccaria, Luis (INDEC) y Orsatti, Álvaro (Centro Interamericano de Desarrollo Social). En su artículo 'Empleo y economía no registrada aplicada al caso argentino', dentro de 'Economía no registrada'; INDEC - Estudios; Buenos Aires, 1987.

<sup>254</sup>Es obvio que una empresa formalmente constituida pueda tener asalariados 'no registrados'.

\* El aislamiento geográfico de las unidades económicas favorece la violación de normas laborales, al dificultar la supervisión estatal sobre las formas en que se desarrollan allí las relaciones laborales.

\* Factores de tipo discriminatorio, por factores políticos, ideológicos, sindicales, sexuales o racistas.

### 2.2.3 Capital y Sector Informal.

<sup>255</sup>Para establecer con claridad las relaciones existentes entre capital y sector informal el 'ETM' parte de la siguiente definición de Sector Informal urbano: 'conjunto de unidades productivas esencialmente privadas de capital en que se ocupa la mayor parte del excedente de oferta de trabajo urbano' <sup>256</sup>. Se simplifica aquí el concepto desde un punto de vista operativo, estableciendo una identidad con 'el excedente de oferta de trabajo' cuando realmente ésta es sólo una característica, aunque fundamental, de buena parte del sector.

La tendencia a la heterogeneidad económica general recibe, desde este enfoque, una doble caracterización: por un lado, hace referencia a que sus orígenes y causalidad son ajenos al mercado laboral, derivándose fundamentalmente de los mercados financieros y de bienes; por otro, que no es necesario introducir las 'distorsiones' exógenas al funcionamiento del mercado laboral desde un punto de

---

<sup>255</sup>Mezzera, Jaime - Vega-Ruiz, María Luz. 'Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo'. Equipo Técnico Multidisciplinario - ETM - para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile, 1995.

<sup>256</sup>Mezzera, J. 'Crédito y capacitación para el sector informal'; PREALC, Santiago de Chile, 1987.

Mezzera, J. 'Abundancia como efecto de la escasez: Oferta y demanda en el mercado laboral urbano', en Nueva Sociedad, núm. 90; Caracas, julio-agosto de 1987.

vista neoliberal<sup>257</sup> para encontrar los resultados de concentración de capital, heterogeneidad y surgimiento del sector informal urbano<sup>258</sup>.

En esta visión, debido a la estrecha vinculación entre la segmentación del mercado de bienes y la que se registra en el mercado laboral, las diferencias en el modo de inserción de los trabajadores en el mercado laboral dependen, de forma fundamental, de las características de las unidades económicas en que ellos trabajan.

Siguiendo con el estudio realizado por el ETM<sup>259</sup>, de la escasez de capital se derivan, por definición, muchas de las características del empleo informal con las que a menudo se le describe:

- \* el sector informal se caracteriza por la facilidad de entrada: en áreas donde el capital es escaso per se, como son por definición las subdesarrolladas, la tenencia de capital es excepcional y así constituye la más efectiva barrera contra la competencia; barrera de la que no disponen los productores informales;
- \* el uso de tecnologías antiguas y de origen nacional: por sí sola la escasez de capital basta para explicar por qué los productores del sector informal urbano no importan los equipos productivos que incorporan las nuevas tecnologías;
- \* el sector emplea a los trabajadores de menor calificación por no disponer de capital para optar a trabajadores calificados;
- \* el sector informal vende únicamente en el mercado local, lo cual es inevitable en ausencia de los recursos necesarios para exportar.

---

<sup>257</sup> Como la acción del gobierno o de los sindicatos, que son los 'culpables' del desempleo en la visión neoclásica.

<sup>258</sup> Mezzera, J. 'Crédito y capacitación para el sector informal'; PREALC, Santiago de Chile, 1987.

Mezzera, J. 'Abundancia como efecto de la escasez: Oferta y demanda en el mercado laboral urbano', en Nueva Sociedad, núm. 90; Caracas, julio-agosto de 1987.

<sup>259</sup> Con las funciones antes encomendadas al PREALC.

Pudiera resultar absurdo pensar en estas posibilidades para este sector, pero puede ser aclaratorio poner en relación tales situaciones con la carencia de capital. Aunque, de la carencia de capital se pueden llegar a explicar casi todos los males.

Además, y a un nivel más general, los diferenciales de ingresos quedan también determinados por la tenencia o no de capital previo.

#### 2.2.4 Derecho del Trabajo e Informalidad.

Por último parece conveniente tratar las relaciones existentes entre *el derecho del trabajo y la informalidad*.

<sup>260</sup>Al respecto, es necesario señalar la existencia de algunas referencias relativas a este sector en los instrumentos de la OIT. El Convenio sobre Administración del trabajo, 1978 (núm. 150) en su artículo 7 b), promueve la ampliación de la cobertura del sistema nacional de Administración del Trabajo a las personas ocupadas *en el sector informal*, lo que implica de hecho la creación de una Administración protectora que englobe en sus principios a toda la población activa. En sentido paralelo, el párrafo 9 de la Recomendación sobre política de empleo, 1984 (núm. 169) establece como fin en esta materia la adopción de *medidas para permitir el traslado progresivo de los trabajadores del sector informal, dónde exista, al sector estructurado*.

Rodgers, director del ETM, afirma: " ... La existencia de una regulación flexible elimina en numerosas ocasiones la tendencia a recurrir a un sector paralelo. Desde esta perspectiva el Derecho del trabajo permite abrir las puertas a la regulación

---

<sup>260</sup>Mezzera, Jaime - Vega-Ruiz, María Luz. *Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo*. Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile, 1995.



progresiva de todas las formas de actividad, eliminando de forma paulatina el miedo de los empleadores a la norma"<sup>261</sup>.

Se defiende aquí la tendencia a la flexibilización del mercado de trabajo en el contexto latinoamericano donde ya de por sí este mercado tiene unas características muy peculiares, y de la apertura del Ordenamiento Jurídico a través del Derecho de Trabajo a nuevas fórmulas que facilitan la `normalización´ de todas las relaciones laborales. No hay que olvidar dos puntos: en algunos países de la región (Chile, Venezuela y otros explicitados en otros puntos del trabajo) el mercado de trabajo formal se está convirtiendo en reproductor de pobreza; no siempre el sector informal está teniendo menores ingresos y una situación más precaria que el sector formal de la economía, explicado esto en parte por la gran heterogeneidad de ambos sectores. Y por otra parte no hay que olvidar que el Sector Informal no responde exclusivamente a un fenómeno consecuencia del marco jurídico-normativo inadaptado e inadaptable a ciertas realidades; sino que se trata de un fenómeno de naturaleza económica y social mucho más complejo.

Como señala Tokman es necesario "conciliar el objetivo de proteger a los trabajadores y a sus familias con la necesidad de mantener esa fuente de empleo que, aunque precaria, es preferible a la desocupación abierta"<sup>262</sup>. Sobre esta base es clara la necesidad de buscar nuevos enfoques para regular el sector informal que permitan, sin vulnerar los principios tutelares básicos del Derecho del Trabajo, proceder gradualmente y atender a las necesidades concretas de este grupo de trabajadores.

---

<sup>261</sup>En: `Trabajadores vulnerables y sector informal: de lo económico y lo normativo´. Mezzera, Jaime - Vega-Ruiz, María Luz.. Equipo Técnico Multidisciplinario para Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Santiago de Chile, 1995.

<sup>262</sup>Tokman, V.E. `El imperativo de actuar. El sector informal hoy´, en Nueva Sociedad, núm. 90; Caracas, 1987. (p.104).

Datos utilizados por el ETM no parecen indicar que en principio la aplicación del derecho del trabajo en materia de salarios mínimos vaya a generar dificultades económicas insalvables a las empresas, por lo que respecto al asalariado ordinario de la microempresa la aplicación de la legislación sobre salarios mínimos puede ser un problema de `conocimiento de la norma´ y de supervisión.

Se puede pensar, así, en el sentido del último planteamiento analizado de Souza, al tomar el `salario mínimo´ como un parámetro de referencia para todo el sistema económico.

**ANEXO:** Definiciones más utilizadas de Sector Informal y trabajos más significativos sobre el tema. Selección realizada a partir de las `Retrospectivas del Sector Informal Urbano - Una bibliografía anotada -PREALC - OIT; Ginebra, Ediciones de 1991 y de 1994.

\* PREALC. `El sector informal urbano y la formación profesional´; marzo 1981. PREALC, serie Trabajo Ocasional / 36. Estudio para América Latina sobre estimaciones de PREALC para el período 1950 - 1980.

- *Definición:*

Sector que concentra a los ocupados que por lo general no ejercen su actividad en las empresas organizadas y constituye el resultado visible del *excedente relativo de fuerza de trabajo*, en relación a la capacidad de absorción del sector moderno. En este sector se incluye la mayor parte de los trabajadores por cuenta propia, el servicio doméstico, los familiares no remunerados y los ocupados en empresas pequeñas, no organizadas formalmente.

\* Mizrahi, Roberto. "Las condiciones fundacionales del sector informal urbano", en `Desarrollo Económico´, Vol. 28, núm. 112, Buenos Aires, enero-marzo, 1989. Instituto de Desarrollo Económico y Social.

- *Definición:*

Las actividades informales se organizan y reproducen a partir de las *circunstancias de escasez* en que se encuentran la mayoría de quienes no logran ocuparse en el sector formal: escaso capital y baja formación profesional. Es en esas condiciones que intentan incorporarse al sistema económico como oferente de bienes y servicios.

*La informalidad excede el campo de lo económico (si bien es un buen punto de partida), se extiende a las relaciones de poder, a las formas de participación social, y a la vigencia de determinados valores y prácticas culturales.*

\* Cartaya, Vanessa. La pobreza y la economía informal: ¿Casualidad o causalidad?, octubre de 1989. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS). Estudio para Venezuela

- *Definición:*

Aquellos trabajadores asalariados y patronos en establecimientos de 1 a 4 ocupados y los trabajadores por cuenta propia, excepto los profesionales, técnicos, gerentes y administradores.

- *Conclusiones:*

"La conclusión más general que emerge de esta investigación es que los trabajadores pertenecientes a hogares en situación de pobreza se distribuyen por todo el aparato productivo, cualquiera que sea el criterio que se utilice para diferenciarlos. A este nivel se concluye entonces que *no existe asociación específica entre pobreza e informalidad.*

Se hace necesaria una distinción entre la extensión y la intensidad de la pobreza. En lo que hace a la extensión de la pobreza, el mayor volumen de población trabajadora en estos hogares se vincula al mercado de trabajo a través de ocupaciones asalariadas en el sector moderno.

En relación a la intensidad de la pobreza sí aparece una clara vinculación entre pobreza e informalidad. La mitad de los trabajadores en hogares en situación de extrema pobreza que trabajan en el sector informal constituyen el componente más agudo e irreductible de la pobreza.

Otra de las características de los trabajadores informales es su desprotección social, asimismo la desventaja en el mercado de trabajo de los trabajadores del sexo femenino.

Finalmente, una de las conclusiones de este estudio es lo inadecuado del número de trabajadores por establecimiento como criterio diferenciador entre un sector informal y otro formal".

\* Eckstein, Susan. *El Estado y la pobreza urbana en México*. Tesis doctoral para la Universidad de Columbia, 1977. Publicado por Siglo XXI Editores, México, 1982.

- *Definición:*

Se refiere a la *vinculación entre 'sectores urbanos pobres' y las políticas estatales*.

- *Conclusiones:*

"Aunque muchos de los campesinos antepasados del actual pobre de la ciudad llevaron a cabo una violenta revolución social, en parte en oposición a la penetración capitalista en el campo, este ciudadano pobre de nuestros días experimenta tanto perjuicios como beneficios por efecto de la penetración capitalista en el campo. Las contradicciones regionales y de clase engendradas por el modelo de crecimiento económico del país exacerbadas por la elevada tasa de crecimiento de la población, podrían en último término desencadenar nuevas presiones revolucionarias en favor de una sociedad más igualitaria, pero el futuro previsible de estos pobres parece sombrío. Las instituciones 'revolucionarias' se utilizan para controlar a los pobres".

\* Dirección General de Empleo, Secretaría de Trabajo y Previsión Social. *Características de la ocupación informal urbana*. 2ª edición, México, junio 1985. Sobre encuesta complementaria a la encuesta continua de ocupación, 1976 a 1982.

- *Definición operacional del Sector Informal:*

Lo define a partir de las relaciones laborales, privilegiando la categoría *'nivel de ingresos'* como un 'subconjunto integrado por los desocupados que declararon ingresos inferiores al salario mínimo de la región correspondiente y que, al mismo tiempo, poseían al menos dos de los otros elementos considerados'. Estos elementos fueron: *carencia de servicio médico, de prestaciones sociales, de contrato de trabajo y de filiación a organizaciones laborales*.

\* Cortés, Fernando. "De marginal a informal: El desarrollo de la discusión en América Latina", en F. Cortés, y O. Cuéllar: `Crisis y reproducción social. Los comerciantes del sector informal`, 1990. FLACSO.

- *Definición:*

El autor afirma que, según las teorías en boga, el sector informal está integrado por i) empresas capitalistas sumergidas, ii) talleres que operan con ayuda de trabajo a domicilio, iii) pequeños empresarios en el comercio y los servicios, que actúan con una lógica no capitalista, iv) pequeños productores capitalistas pobres, v) trabajadores que realizan actividades de subsistencia.

El texto analiza la manera en que, a juicio del autor, se transitó en América Latina de la noción de "marginalidad" a la de "sector informal urbano", en seguida se examinan los vínculos entre informalidad -en el sentido de PREALC- y el indicador de extralegalidad asociado al sector informal. En este proceso se llega a la definición operativa. Concluye resumiendo los planteamientos y posiciones de tres grandes corrientes que tratan el problema de la informalidad. Específicamente se refiere a la posiciones del Instituto Libertad y Democracia de Hernando de Soto en el Perú, según las cuales América Latina se encuentra en una etapa mercantilista definida por un Estado que trabaja para una minoría y oprime a la iniciativa privada. En seguida presenta la postura de PREALC-OIT según la cual la informalidad existe debido a la falta de dinamismo del sector capitalista. Para el marxismo latinoamericano el problema no es sino una manifestación de la coexistencia de diversos modos de producción, hegemonizados por el capitalista. Una de sus conclusiones importantes es que se debe reconocer la existencia de diferentes significados para el concepto de informalidad, diferencias que surgen del seno de los marcos teóricos donde se inserta el concepto.

\* Giner de los Ríos, Francisco. `Everyday structures and the working of the real economy: Going beyond the formal / informal dichotomy. The case of Mexico City. 1987, Colegio de México. (Supone un trabajo probablemente más completo que los anteriores, llegando a rebatir ciertas hipótesis defendidas con anterioridad).

- *Definición:*

- Considera que la oposición legalidad vs. ilegalidad no es un criterio adecuado para distinguir entre actividades formales e informales o alternativas. Tampoco es criterio relevante de diferenciación el de `bajos ingresos`.
- Caracteriza a las empresas `informales` (microempresas) como actividades productivas comunitarias no reguladas ni promocionadas por el Estado, que utilizan distinta tecnología que las de gran escala y poseen una racionalidad `alternativa` no mercantil.
- Destaca funcionalidad de la variable `formas de reclutamiento laboral` para definir microempresas: "self-employment in non-regulated market may certainly be considered an informal, characteristic".

"Aun cuando las actividades informales o alternativas tienen elementos en común, son profundamente heterogéneas, tienen diferentes unidades de análisis, campo de

acción y posibilidades de expansión. *La segmentación formal / informal es válida sólo en un sentido descriptivo, perdiendo relevancia para el análisis macrosocial*".

\* PREALC. 'Planificación del empleo, Cap.II: Características del subempleo y segmentación del mercado de trabajo'; 1982. Estudio para América Latina.

- *Definición*: No hay una definición operacional propiamente dicha.

Para identificar al SIU se han usado al menos tres *metodologías diferentes*: la que se basa en categorías ocupacionales, en el ingreso (ambas referidas a datos secundarios) o en una combinación de varias variables a partir de encuestas específicas.

Cuando se usa la categoría ocupacional normalmente el método se basa en el análisis de los censos de población o de encuesta de hogares; se distingue a los trabajadores por cuenta propia, los familiares no remunerados y los ocupados en el servicio doméstico. En el criterio de ingreso se incluye en el SIU a todos los ocupados en actividades no agropecuarias que declaren un ingreso mensual inferior a un cierto mínimo. El tercer método para identificar al SIU consiste en realizar encuestas específicas. También pueden utilizarse directamente las encuestas de hogares para estudiar e identificar al SIU.

\* Portes, Alejandro. "La informalidad como parte integral de la economía moderna y no como indicador de atraso: Respuesta a Klein y Tokman", en 'Estudios Sociológicos', núm. 20, 1989. Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

- *Definición operacional de sector informal*:

Son actividades caracterizadas por la ausencia completa o parcial de regulación estatal.

El autor inicia planteando la hipótesis, no original, de que una gran parte de las actividades informales en América Latina no están aisladas en un sector "tradicional" o atrasado, sino que forman parte de la economía moderna y contribuyen a su funcionamiento. Afirma que al seguir identificando informalidad y atraso no es posible comprender el alcance que esas actividades tienen en economías avanzadas, y de las características presentes y futuras que la informalidad puede adoptar en América Latina. Se insiste en el papel del Estado como regulador, ya que una actividad será o no informal dependiendo su relación con la regulación estatal.

\* de Soto, Hernando; Chersi, E. y Ghibellini. El otro sendero s./f. Instituto Libertad y Democracia.

- *Definición operacional del Sector Informal*:

Todas aquellas empresas que desarrollan su actividad de manera ilegal

- *Conclusiones*:

"Las instituciones legales están en crisis como resultado de la pérdida de vigencia social frente al crecimiento de la informalidad.

En Perú subsiste un sistema mercantilista que impide desarrollar los elementos básicos de la revolución económica y social que se encuentran en los empresarios de las clases populares, nueva clase empresarial que ha sabido vencer la pobreza y tener éxito. Por otro lado es impriscindible cambiar las instituciones legales para abaratar los costos de producción, dar acceso a todos para que integren la actividad económica y social y compitan en igualdad de condiciones. El objetivo sería una economía de mercado moderna, única receta para lograr el desarrollo. Para ello el Estado debe transferir a los particulares, las responsabilidades e iniciativas que ha monopolizado sin éxito, su rol debe ser regular la actividad económica y social".

\* Cueva, Agustín. "El 'sendero' de la nueva derecha: Un modelo para desarmar", en 'Las democracias restringidas de América Latina. Elementos para una reflexión crítica' Cap. V, 1988.

'El otro sendero' de Hernando de Soto, es un libro de amplias pretensiones teóricas que busca interpretar no solo la sociedad peruana sino el conjunto de América Latina.

"De Soto define la informalidad en términos esencialmente jurídicos, llegando, paradójicamente, a una definición formal de la informalidad, calculada para abolir desde el plano teórico todas las diferencias de clases y reunir, en un único concepto al conjunto de 'propietarios' del país".

"Su razonamiento se despliega en un marco configurado por tres ejes teórico-políticos: i) la supuesta demostración de que el sistema en que se vive en América Latina es mercantilista y no capitalista; ii) el intento de demostrar que en el propio seno de este mercantilismo han surgido ya los gérmenes revolucionarios que conducirán a la nueva sociedad, cuyos portadores son los informales; iii) la insistencia en que este sendero no sólo es deseable sino también practicable, puesto que es exactamente el mismo que han seguido los países capitalistas actualmente desarrollados, con idénticas etapas y pesares que los latinoamericanos. Según de Soto, el paso de la fase mercantilista a la de economía de mercado fue posible gracias a que el Estado cesó de intervenir en la economía, dejando a esta librada al puro juego de las fuerzas del mercado, lo cual es meramente imaginario".

'Según de Soto, "... si la actividad empresarial está prácticamente reservada a un grupo selecto de gente será un régimen económico mercantilista, pero si cada ciudadano puede en la práctica ser empresario entonces tendremos una economía auténticamente democrática, es decir, una economía de mercado..." Sin embargo, cuanto más desarrollado es un país capitalista menos posibilidades objetivas existen de que cada ciudadano pueda en la práctica ser un empresario; así como donde la condición de empleador o trabajador por cuenta propia está casi al alcance de todos son los países más atrasados del planeta'.

\* Ponce, Máximo. La evolución del concepto de informalidad en el enfoque del PREALC, julio de 1990. Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

El autor considera que, dado su aporte científico y su trascendencia social y política, tres enfoques sobre el tema de la informalidad pueden destacarse: el del PREALC, el del Instituto Libertad y Democracia y el alternativo o crítico, los mismos que responden a distintas escuelas de pensamiento socioeconómico, proponen una visión diferente del fenómeno y diferentes metodologías para abordar su estudio, y que sobre la base de sus particulares intereses políticos, cada enfoque cobra importancia en contextos coyunturales apropiados y se presentan con específicas propuestas de políticas económicas, por lo que su análisis debe abarcar los aspectos programáticos.

De entre los tres, aborda el proceso de desarrollo del enfoque del PREALC, el más difundido y aceptado entre las instituciones oficiales de planificación e investigación de varios países de latinoamérica, sin restringirlo a las publicaciones del PREALC y abarcando obras y autores que comparten su enfoque conceptual.

Este proceso se habría desarrollado en las siguientes fases: i) los orígenes del concepto de informalidad y SIU desde un punto de vista teórico, que estaría asociado a los planteamientos teóricos de Raúl Prebisch (modelo centro-periferia); ii) los planteamientos teóricos de Aníbal Pinto en torno a la heterogeneidad estructural en el proceso de desarrollo latinoamericano, inducida por el progreso tecnológico; iii) el origen del uso del concepto informalidad en los trabajos de la OIT; iv) el origen del concepto informalidad en los trabajos del PREALC; y v) después del año 1983, en un contexto marcado por la crisis, los estudios sobre mercado laboral bajo el enfoque del PREALC, que tienen un nuevo desarrollo, apuntando a demostrar que el incremento del desempleo y subempleo y la incapacidad del sector moderno para absorber la mano de obra creciente no son fenómenos coyunturales sino que obedecen a raíces estructurales del desarrollo latinoamericano.

\* Connolly, Priscilla. "Dos décadas de "sector informal", en `Sociológica`, núm 12, enero-abril, 1990. Departamento de Sociología, UAM - Azcapotzalco.

Se realiza un análisis crítico de los significados de "informalidad" y de la forma en que éste ha sido utilizado en distintos contextos ideológicos. Se muestra lo ambiguo y contradictorio de ese concepto, razón por la cual es fácil su uso para apoyar las más diversas posiciones ideológicas. Además, se contrasta el uso, durante los años setenta, de los términos "sector informal" y "economía subterránea" en los países desarrollados y en América Latina, aunque en este último caso, también se hace referencia a la noción de "marginalidad".

\* Mires, Fernando. ¿Existe el sector informal?, en `Revista Foro`, s/f.

- *Definición operacional del sector informal:*



Por diferencia, deduce que el sector informal está conformado por individuos que no sólo viven agrupados y tienen una cultura en común, sino que además viven en desajuste con ciertas normas que la sociedad ha determinado como propias de la formalidad.

- Conclusiones:

En primer lugar el autor destaca las enormes diferencias que existen entre las distintas definiciones de informalidad para quedarse con la señalada, y aclarar que dada esa definición, la informalidad está directamente determinada por la sociedad, *así es que si ésta última desaparece, no existiría un sector informal*. En segundo lugar, el autor destaca que la formalidad corresponde a un concepto subjetivo formulado por un observador externo y que, por lo tanto, está referido a una aproximación ideológica (incluso idealizada) de la realidad, ya que la economía formal no es algo que exista sino algo que el observador determina que "debe ser". Desde este punto de vista, el auge de lo informal no es sino la crisis de lo formal, el quiebre de una concepción cientista, que se suponía incuestionable, el resultado de un evolución que no resultó como los ideólogos dijeron que sería. Por eso los científicos buscan nuevas teorías que expliquen el dilema.

El autor prefiere cambiar el concepto y hablar de sectores de sobrevivencia, los que sí pueden ser definidos en forma positiva. Para el autor no tiene sentido suponer que de los sectores de supervivencia tenga, necesariamente que surgir un movimiento social reivindicativo de toda la sociedad. Según el autor, el problema no se reduce entonces a que el Estado deba tener una mayor o una menor presencia, sino a que sea elemento generador de una verdadera democracia política.

\* Samper, Ernesto. La informalidad política, s/f. Colombia.

- Definición:

"La informalidad política se expresa en el distanciamiento del ciudadano de los centros de decisión donde se legitima el acceso al poder."

Según el autor, la informalidad puede predicarse respecto al sistema legal, al económico y al político. Esta última informalidad es razón y efecto de las otras dos maneras de informalidad. Como las dos primeras ya están bastante estudiadas, el autor centra su trabajo en la informalidad política.

"La informalidad política proviene de un énfasis que el Estado ha puesto en las políticas de desarrollo, que han dejado de lado la redistribución, por lo que ese desarrollo ha favorecido sólo a algunos (sector moderno), pero dejando de lado a un gran sector como es el informal (56.8% de la fuerza de trabajo) lo que ha implicado un alejamiento de un gran sector de la población del Estado. Esto tiene consecuencias: esa gente desea ser tomada en cuenta y surge una Colombia paralela, incluso por las armas. Los informales adquieren conciencia de clase, en vista de que los partidos les han vuelto la espalda".

## **PARTE III**

# **INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS**

## **PARTE III INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS**

### **Página**

#### **CAPÍTULO 6 - INGRESOS PÚBLICOS Y GASTO SOCIAL - ¿Qué y Cómo redistribuir?**

<b>1 Ingresos Públicos</b>	
1.1 La crisis fiscal	<b>180</b>
1.2 Las Reformas Tributarias de los ochenta	<b>182</b>
1.3 Sistema Tributario y Redistribución	<b>188</b>
<b>2 El Gasto Social</b>	
2.1 Aspectos conceptuales y metodológicos	<b>190</b>
2.2 El Gasto Social en América Latina en los noventa	<b>196</b>
 Anexo: Indicadores de Gasto Social	 <b>211</b>

## PARTE III INGRESOS Y GASTOS PÚBLICOS

### CAPÍTULO 6 - INGRESOS PÚBLICOS Y GASTO SOCIAL. ¿Qué y Cómo redistribuir?.

#### 1. Ingresos Públicos.

##### *1.1 La crisis fiscal.*

Es necesario analizar el importante papel de los Sistemas Tributarios respecto a políticas sociales como sistema necesario para dar lugar a los recursos que distribuir mediante servicios sociales y/o el sistema de seguridad social en su parte no contributiva.

Los sistemas fiscales en América Latina se han caracterizado tradicionalmente por una falta de unificación; desarrollo de impuestos indirectos y arancelarios basados en las exportaciones; escasa imposición directa; gran fraude fiscal. No hay que olvidar que según el BID mientras que la media de los ingresos públicos en los países de la OCDE suponen un 35% del PIB, el abanico en América Latina va de aproximadamente el 6,6% en Bolivia al 19% en México<sup>263</sup>.

<sup>264</sup>La liberalización comercial y financiera, la desregulación de los mercados internos, la privatización de empresas y servicios públicos y otras reformas del Estado<sup>265</sup>, han tenido consecuencias de importancia sobre las finanzas públicas de los países de la región.

---

<sup>263</sup>Garde Roca, Juan Antonio. Director General del Instituto de Estudios Fiscales (en las Jornadas sobre `La Modernización de los Servicios Públicos y la Cooperación para el Desarrollo en América Latina; Casa de América - 30 y 31 de Enero de 1996.)

<sup>264</sup>Perry, Guillermo y Herrera, Ana María. `Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina`. BID. Serie de Documentos de Trabajo 165. Washington d.c. Julio de 1.993.

<sup>265</sup>Se tratan más adelante en la parte dedicada a las `reformas neoliberales`.

El tamaño de la deuda pública externa al principio de los ochenta, la forma como la deuda externa privada terminó afectando las finanzas del sector público<sup>266</sup>, el alza en los tipos de interés internacionales, la suspensión del crédito externo de la banca comercial después de la crisis de la deuda y, en algunos países, el crecimiento desmesurado de la deuda interna del gobierno y el banco central durante la crisis, gravitó enormemente sobre las finanzas del Estado a lo largo de la década<sup>267</sup>.

La fuga de capitales que se produjo en la mayoría de los países de la región como consecuencia de la recesión, la inestabilidad económica y las expectativas de devaluación<sup>268</sup>, de mayor tributación o de repudio explícita o implícita de la deuda interna erosionó adicionalmente la base tributaria y facilitó un aumento de la evasión<sup>269</sup>.

Todos los países acudieron primero a incrementar impuestos al comercio exterior<sup>270</sup>, los combustibles y una variedad de impuestos menores, antes que proceder a fortalecer los impuestos básicos. Esta respuesta inicial obedece tanto al hecho de que el aumento de estos impuestos es menos controvertido políticamente, en comparación con los incrementos en IVA o impuestos a la renta, pero también el

---

<sup>266</sup> A través de su absorción por parte del gobierno o del banco central o de la extensión de subsidios para su servicio.

<sup>267</sup> El pago de los intereses de la deuda pública superó el 4% del PIB en algunos años en casi todos los países de la región, llegando a cifras tan altas como el 10,4% en Argentina en 1.982 y aún del 19,7% en México en 1.987.

<sup>268</sup> La devaluación real, llevada a cabo con el mismo propósito de generar superávits comerciales, tuvo un impacto neto de signo diferente sobre el balance de las finanzas públicas, según que el sector público no financiero fuera o no exportador neto de bienes y servicios. Así, tuvo efectos netos positivos, y muy significativos, en el caso de Chile, Colombia, México, Venezuela, Bolivia y Ecuador, y muy negativos en el de Argentina, Brasil y otros países.

<sup>269</sup> Además, la recesión tuvo un efecto negativo sobre el balance fiscal, por cuanto la elasticidad-ingreso de los tributos tiende a ser mayor que la de los gastos.

<sup>270</sup> Chile, especialmente entre 1.984 y 1.987; Colombia entre 1.985 y 1.988 y Argentina de 1.983 a 1.987.

hecho de que responden con mayor rapidez y menor esfuerzo administrativo<sup>271</sup>. No obstante, en la mayoría de los casos, éstos impuestos tuvieron que reducirse posteriormente por sus efectos negativos sobre la asignación de recursos en la economía.

Se pone de manifiesto la necesidad de disponer de sistemas fiscales eficientes<sup>272</sup>; la capacidad redistributiva de los sistemas fiscales latinoamericanos por los motivos antes expuestos, se ha visto tradicionalmente muy limitada.

### *1.2 Las Reformas Tributarias en América Latina en la década de los años ochenta.*

Las modificaciones más comunes y de mayor relevancia adoptadas durante este período se produjeron en la imposición sobre la renta, en la imposición general sobre el consumo y en la imposición sobre las importaciones.

En la imposición sobre la renta se propició una reducción de las alícuotas que beneficiase los incentivos a trabajar formalmente y a asumir riesgos. En la imposición general sobre el consumo se avanzó significativamente en la adopción de la técnica del valor agregado y se potenció la función recaudatoria de este tipo de tributos, el que pasó a ser en gran parte de los países de la región la principal fuente de ingresos tributarios. En la imposición sobre las importaciones, en el marco de programas de liberalización del comercio, se redujeron significativamente los aranceles dotando a los mismos de una mayor uniformidad en cuanto a las tarifas nominales aplicadas y consecuentemente de la protección efectiva.

---

<sup>271</sup>Lo que explica su denominación de "manijas fiscales" - tax handles.

<sup>272</sup>Rey de Marulanda, Nohra. - Director del Departamento de desarrollo social y económico del BID - "Development and Democracy: Aid Policies in Latin America"; OCDE, 1992. Traducido por Izquierdo Llanes, Gregorio en el n° 4 / 1992, de la Revista del Instituto de Estudios Económicos "El Resurgimiento de la Economía Iberoamericana".

Para caracterizar de forma sencilla las reformas emprendidas en la región, Pita<sup>273</sup> hace uso de los conceptos de eficiencia, equidad, neutralidad y simplificación referidos a los Sistemas Tributarios; la suficiencia de un sistema tributario se vincula a la capacidad del mismo para captar un volumen de recursos adecuado a las necesidades de financiación del gasto público; la equidad a una distribución de la carga tributaria que atienda a la capacidad contributiva (horizontal - que pagan todos - y verticalmente - cada uno en función de su capacidad); la neutralidad a aquellas características de los tributos susceptibles de producir distorsiones significativas en la eficiente asignación de los recursos y, por último, la simplificación al número y complejidad de los tributos que integran aquel sistema. En términos de suficiencia<sup>274</sup> las condiciones macroeconómicas preponderantes en la casi totalidad de los países en la década de los años 80, determinaron que se hiciera necesario establecer mecanismos específicos para atenuar el efecto erosivo de la inflación sobre la recaudación tributaria. Entre esas medidas pueden mencionarse la reducción de los plazos para el pago de los impuestos y la ampliación del régimen de pago por retención en la fuente, si bien no se verificó un aumento significativo de la presión tributaria para el conjunto de los países de la

---

<sup>273</sup> Pita, Claudino. 'La Reforma Tributaria en América Latina en la década de los años ochenta'. Documento de Trabajo. Efectos de suficiencia, equidad, neutralidad y simplificación. BID. Serie de Documentos de Trabajo 164. Washington. d.c. Julio/93

<sup>274</sup> La suficiencia de un sistema tributario está relacionada con:

- La generalidad del sistema;
- El nivel y estructura de las alícuotas de manera que altas alícuotas tienen efecto sobre los estímulos a la evasión y pueden representar un desincentivo sobre la actividad económica formal, por su parte bajas alícuotas pueden suponer dotar al sistema de una insuficiencia endémica si no se acompaña de la adecuada generalidad.
- Eficacia con que se aplique el sistema: recaudación; fiscalización; cobro de tributos (todo ello relacionado con la capacidad de gestión de la respectiva administración). La eficacia determinará en último término hasta qué punto se identifica el 'sistema tributario legal' con el 'sistema tributario real o efectivo', en este sentido cabe destacar la íntima relación existente entre la política y la administración tributaria.

La acción del administrador tributario se verá favorecida o dificultada en razón de la adecuación que el sistema tributario tenga con las condiciones estructurales y coyunturales del respectivo país.

región, puede señalarse como logro generalizado el haber mantenido el nivel de ésta pese a las condiciones macroeconómicas adversas<sup>275</sup>.

En materia de equidad, particularmente en su sentido vertical, atendiendo a los cambios ocurridos en la estructura de las recaudaciones por tipo de impuestos de la mayoría de los países, se podría interpretar que se aumentó *la regresividad de los sistemas tributarios*, derivado del efecto combinado de la potenciación de la tributación al consumo y de la reducción de la progresividad de la tributación sobre el ingreso que se verificó en gran parte de los países.

El avance de la neutralidad de los sistemas tributarios en beneficio de una mayor eficiencia económica (tal vez el principal objetivo planteado para las reformas de los años 80 de forma explícita), puede señalarse como el logro más efectivo.

Con relación a la simplificación de los sistemas tributarios las reformas promovieron, en general, un perfeccionamiento de las legislaciones que le dieron mayor transparencia a las mismas y, particularmente, se realizaron reformas administrativas que favorecieran tanto el cumplimiento de las obligaciones para los contribuyentes como el control de ese cumplimiento por parte de las administraciones tributarias. Sobre esto último, la adopción de métodos de recaudación a través de la red bancaria, la administración diferenciada de los grandes contribuyentes, el pago del impuesto a la renta vía retención en la fuente para asalariados y el desarrollo de sistemas de información en las administraciones, son algunos de los cambios que beneficiaron la simplicidad en la gestión de los tributos.

Las reformas de los años ochenta fueron motivadas por dos factores principales: por la necesidad de subsanar la caída del nivel de los recursos tributarios recaudados en un momento de incremento del gasto público, principalmente debido

---

<sup>275</sup>El ajuste fiscal debía tener un carácter permanente y, por ello, había que recurrir al fortalecimiento de los impuestos básicos y no depender tanto de los 'commodity boom', ni de los 'tax handles', ni de los ingresos de las privatizaciones, ni de los efectos fiscales favorables de la devaluación (en los países en donde su impacto sobre el déficit fiscal es positivo), ya que todos éstos efectos son eminentemente temporales.



al crecimiento de los recursos demandados para atender al servicio de la deuda pública, externa e interna, con las consecuencias obvias sobre el déficit y, en segundo lugar, para propender a la adecuación de los sistemas tributarios a los programas de ajuste estructural iniciados por la mayor parte de los países de la región a mediados de la década.

Además la década de los ochenta se caracterizó por una preocupación creciente de los países de la región en mejorar el desempeño de sus administraciones tributarias. Se llegó a la convicción de que las alteraciones que puedan incorporarse en las legislaciones tributarias, sólomente son efectivas en la medida de la eficacia con que actúen los órganos a cargo de la aplicación y control de los tributos. Por otra parte, la necesidad de elevar los ingresos tributarios pasó a relacionarse en mayor grado con el combate a la *evasión*, la cual se viera potenciada por el crecimiento de la *economía informal* y por los estímulos emergentes de los procesos *inflacionarios*.

La década de los años 90 se presenta con una tendencia que difiere de la anterior. Durante los años 80 la cuestión de la equidad en la distribución de la carga tributaria permaneció un tanto postergada. Las reformas tributarias de estos años, por lo menos en cuanto a los objetivos manifestados, hacían hincapié en atender a dos requisistos: expandir la base de los impuestos, preferentemente de los que inciden sobre el consumo, reducir los efectos negativos de los tributos sobre los incentivos a invertir y asumir riesgos. De esta manera se pretendía promover la eficiencia de la economía. La nueva orientación podría estar vinculada con la comprobación de que la concentración de la carga tributaria sobre el consumo en la forma en que se realizó estaría llegando en diversos países a un cierto grado de saturación, no respondiendo su recaudación en forma adecuada al incremento de sus bases o alícuotas y, al mismo tiempo, generando la exclusión del consumo de los sectores menos favorecidos de la población y el crecimiento de las *actividades informales*, lo cual estaría dando cuenta de que técnicamente se habría llegado

próximo al agotamiento de sus límites como instrumento de captación de recursos tributarios.

Siguiendo con Pita<sup>276</sup>, las futuras reformas tributarias deberán orientarse fundamentalmente en dos sentidos: en primer lugar, lograr un nivel de ingresos tributarios compatible con las necesidades de financiación del gasto público a través del fortalecimiento de los sistemas y administraciones tributarios, para lo cual será necesario tener presente que la función básica de los tributos es la de producir ingresos para el sector público y que la estructura y niveles de imposición correspondientes a esos tributos deberán adecuarse a las condiciones requeridas para su eficaz aplicación; en segundo lugar, promover una distribución de la carga tributaria que tenga presente en mayor medida *criterios de equidad* de manera que se eviten, en la medida de lo posible, los efectos regresivos del sistema tributario que neutralicen o disminuyan significativamente el impacto de los programas sociales<sup>277</sup> que se implanten con el objetivo de viabilizar políticamente el avance de los programas de ajuste estructural.<sup>278</sup>

---

<sup>276</sup>Pita, Claudino. 'La Reforma Tributaria en América Latina en la década de los años ochenta'. Documento de Trabajo. Efectos de suficiencia, equidad, neutralidad y simplificación. BID. Serie de Documentos de Trabajo 164. Washington d.c. Julio/93

<sup>277</sup>Recortes adicionales del gasto público (específicamente, en infraestructura física e inversión en capital humano) podrían comprometer el éxito de los procesos de apertura y el crecimiento económico futuro.

<sup>278</sup>Otros temas que habrán de adquirir importancia en la discusión fiscal en América Latina en la presente década son:

- La coordinación de la política tributaria y de subsidios fiscales en los países que se están comprometiendo en los procesos de integración subregional.

- Los impuestos ambientales. En los países industrializados este tema está ya en la agenda de la discusión pública. Su problema principal estriba en que se requiere un mínimo grado de coordinación internacional, pues de lo contrario los países que adopten impuestos ambientales más severos podrían ver afectada su competitividad internacional. (Perry, Guillermo y Herrera, Ana María. 'Finanzas públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina'. BID. Serie de Documentos de Trabajo 165. Washington d.c. Julio de 1.993.

Se ha de partir de la idea de que *la equidad de la tributación y la equidad del gasto público han de considerarse en conjunto*<sup>279</sup>.

Excluida la seguridad social<sup>280</sup> y los ingresos no tributarios<sup>281</sup>, la carga tributaria de la región es inferior en promedio en más de 10 puntos del PIB<sup>282</sup> a la de los países de la OCDE<sup>283</sup>. Ello sugiere que existe suficiente capacidad de maniobra para ampliar los recursos fiscales de la región.

Todo aumento en la carga tributaria que contribuya a reducir el déficit fiscal, y el efecto de éste sobre la inflación, no elevaría necesariamente la carga efectiva total (que incluye el impuesto de la inflación). Por otro lado, en la medida que los mayores ingresos tributarios contribuyan a financiar aumentos de inversión en 'capital humano' (educación, capacitación, salud y otros), elevarán la productividad y con ello la rentabilidad del capital, con lo cual pueden compensar la caída de la rentabilidad proveniente de la mayor tributación. Pretender basar la competitividad internacional en las bajas tasas vigentes de tributación directa tiene tanta lógica como basarla en bajos salarios reales<sup>284</sup>; ambas representan ventajas momentáneas,

---

<sup>279</sup> 'Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado' - Capítulo IV - Fortalecimiento de las Finanzas Públicas -. CEPAL; Santiago de Chile, 1992 (Edición de Febrero de 1996).

<sup>280</sup> La suficiencia de los recursos tributarios para estos países depende, necesariamente, de que se logre un mayor equilibrio financiero en el campo de la seguridad social, considerablemente afectado por las Reformas Previsionales adoptadas en los últimos años.

<sup>281</sup> Que en el caso de los países de la región ricos en recursos naturales, hace elevar los ingresos fiscales pero reduce la carga tributaria privada.

<sup>282</sup> Primeros años de la década de los noventa.

<sup>283</sup> Hay que tener además en cuenta que la carga tributaria directa de la región equivale a la mitad de los países del Sudeste Asiático y a la cuarta parte de la carga tributaria directa promedio de los países de la OCDE para el mismo período.

<sup>284</sup> El peligro de desalentar la inversión extranjera también es discutible. La fuga de capitales de principios de los años ochenta en la región fue mucho más sensible a la estabilidad macroeconómica y cambiaria y a las reglas de reglamentación que a diferencias en las tasas impositivas entre los países.

que deberán ser sustituidas por aumentos de productividad originados en progreso técnico y en inversión en capital humano, dando lugar a una subida de los salarios reales y de la carga tributaria directa.

### *1.3 Sistema Tributario y Redistribución.*

En lo que se refiere a la brecha de ingreso, Schatan<sup>285</sup> separa, para efectos del análisis que desarrolla, la parte que corresponde a transferencias intra-sector privado, de aquella de responsabilidad del sector público. Entre las primeras se encuentran: (a) los mejoramientos salariales, por cualquier vía o método que ellos se apliquen; (b) el mejoramiento de los ` términos de intercambio ´ de los pequeños productores agrícolas, industriales, pesqueros, mineros, artesanos, de servicios, los trabajadores por cuenta propia, sean ellos formales o informales<sup>286</sup>; (c) transferencia vía donación o aporte a esquemas de mejoramiento social, como, por ejemplo, educación y capacitación, reconversión productiva, vivienda, etc; a través de ONG y Fundaciones, o de manera directa.

En el caso de las brechas de ingreso de responsabilidad del sector público, ellas corresponden básicamente a: (a) remuneraciones de funcionarios, de la administración estatal, local y de empresas públicas, etc; (b) los pagos de pensiones, jubilaciones, montepíos, prestaciones y subsidios familiares, otros pagos previsionales; (c) los aportes, a través de diversas entidades públicas, de subsidios para el desarrollo productivo, (d) gasto social no previsional.

---

<sup>285</sup> Schatan, Jacobo - ` ¿Cómo erradicar la pobreza en Chile?, ¿Quién debe pagar la cuenta? ´. - Documentos de Trabajo - Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA). Santiago de Chile, 1996. El artículo se basa en la realidad Chilena, sin embargo el planteamiento recogido en este resumen es de aplicación genérica en la lucha contra la pobreza vía reforma tributaria y redistributiva.

<sup>286</sup> Mejoramientos absolutos y relativos de los precios recibidos, disminución del costo de los insumos y de los costos financieros, aumento de la calidad de los bienes y servicios producidos, entre otros aspectos.

Los recursos que el Estado necesite para los fines señalados, directamente ligados con el mejoramiento de los ingresos y su distribución, deberán ser recabados a través del *sistema tributario*<sup>287</sup>. Esta vía enfrenta obstáculos políticos que deberán ser superados también por medios políticos, para lo cual se requiere, en primer lugar, una amplia y documentada información que avale la solidez de los argumentos planteados; en segundo término, una concienzada profunda de los grupos que tendrán que ceder esa pequeña parte del incremento de sus privilegios, ya que es aquí, probablemente, donde se encuentren las mayores resistencias; en tercer lugar, una participación organizada de todos los grupos involucrados, ya que el proceso de ir logrando una mayor equidad social tendrá lugar dentro de un contexto sumamente complejo, y que se ha pretendido estudiar y analizar en partes precedentes de este trabajo.<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> Por lo que respecta a Chile, la parte principal de lo que recaba hoy día el Estado Chileno proviene de impuestos indirectos, especialmente el IVA que, por su propia naturaleza, son regresivos. En cambio, los impuestos directos, que gravan los ingresos de individuos y empresas, son relativamente bajos en Chile en comparación con otras naciones, y el grado de evasión es importante. Además el fisco gasta anualmente varios cientos de millones de dólares en subsidios de diversa índole a grandes empresas; para el autor, bastaría modificar esta situación para que el Estado pudiese hacer llegar los recursos necesarios para luchar de forma eficiente contra la pobreza y la tan inequitativa distribución de la renta. (Schatan W, Jacobo. Septiembre 1996).

<sup>288</sup> El esquema de distribución de los ingresos no es autónomo del esquema de distribución de la riqueza de la cual dichos ingresos emanan, como tampoco del grado de control que diversos grupos tengan sobre partes del proceso de circulación. La redistribución debe hacer que los ingresos de los segmentos más pobres crezcan más que proporcionalmente al resto de la economía para que puedan modificarse los patrones de distribución.

## 2. El Gasto Social en América Latina. La otra parte de la Ecuación.

### *2.1 Aspectos Conceptuales y Metodológicos.*

No resulta fácil definir el concepto de gasto social<sup>289</sup>, por lo que en la mayoría de los trabajos los autores se abstienen de hacerlo y sencillamente operan con una definición del gasto social que consiste en la enumeración - con la restricción que supone la limitada disponibilidad de información - de los sectores estimados sociales. Tradicionalmente, las funciones consideradas parte del ámbito social han sido: salud, educación, seguridad social y vivienda. No obstante, muchas veces en los estudios se ha utilizado algún subconjunto de sectores, ya sea por restricciones de información o por dificultades en comparaciones sectoriales entre países.

Además, es necesario tener presente que el concepto de gasto social, concebido como los recursos públicos asignados a funciones sociales, puede cambiar en el tiempo, en la medida en que las necesidades y las políticas sociales se van modificando de acuerdo con la evolución de una determinada sociedad. Por otra parte, el conjunto de programas importante para un país puede no serlo para otro<sup>290</sup>.

La experiencia en América Latina indica que, en el ámbito social, el papel del Estado ha evolucionado desde una incipiente función asistencial a comienzos de este siglo, para luego pasar a una acción más organizada como Estado benefactor, cuando se buscó ampliar tanto la gama como la cobertura poblacional de los servicios, hasta

---

<sup>289</sup> Se ha considerado necesario apoyarse en trabajos elaborados por instituciones de prestigio como la OIT, CEPAL, ONU (aunque en ocasiones lleguen a conclusiones contradictorias), y remitir a aquellas publicaciones que recojan expresamente análisis ya realizados sobre determinadas dificultades metodológicas, como es el caso de el Cuaderno de la CEPAL n° 73 - 'El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo'; Santiago de Chile, 1994.

<sup>290</sup> P.e: en Chile, a partir de 1991, la pavimentación en poblaciones marginales con el objetivo de disminuir las enfermedades relacionadas con la acumulación de humedad, contaminación por polvo en suspensión y otras.

llegar, en estos últimos tiempos, a una tendencia hacia lo que se ha denominado el Estado subsidiario, marco en el que el Estado se retira del ámbito de la provisión de bienes y servicios y asume con más fuerza un papel regulador.

La definición del concepto de gasto social en términos funcionales da origen a la posibilidad de cometer tres tipos de errores: i) de inclusión de programas que no deberían ser considerados; ii) de exclusión de programas que debieran tenerse en cuenta<sup>291</sup>; y iii) de asignación intersectorial de fondos<sup>292</sup>.

Diferentes conceptos de gasto social<sup>293</sup>:

\* Gasto Público Social (GPS): se refiere a la masa de recursos financieros brutos empleados por el sector público (costo de los bienes, servicios y transferencias entregados, independientemente del origen del financiamiento y el valor de recuperación).

\* Gasto Fiscal Social (GFS): se refiere a la masa neta de recursos gastados, es decir, considera solamente el componente subsidiario de un programa social. Esto significa que al gasto bruto, o costo total, se le restan las contribuciones de los beneficiarios, los eventuales valores de recuperación o ambos. Según esta definición, forman parte del gasto social solamente aquellos programas sociales con

---

<sup>291</sup> Tal es el caso de la construcción de caminos o puentes que permiten integrar comunidades rurales excluidas de los servicios de salud

<sup>292</sup> P.e: la leche suministrada en escuelas públicas puede entenderse como gasto en educación o en salud; el gasto en programas de agua y alcantarillado puede incorporarse en el sector de la salud o en el de la vivienda.

<sup>293</sup> 'El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo'. Cuadernos de la CEPAL, n° 73; Santiago de Chile, 1994.

financiamiento público o mixto, ejecutados principalmente por instituciones centralizadas<sup>294</sup>.

Su principal ventaja consiste en que, al ser calculado sobre la base de los aportes netos a los beneficiarios, proporciona una idea más exacta de la contribución efectiva del Estado en el área social. No obstante, es bastante común que el Estado materialice una parte de la política social haciendo uso de instrumentos redistributivos que, por su naturaleza, no son captados en la contabilidad del gasto. En general, los subsidios implícitos más frecuentes se aplican a servicios como el transporte público y la distribución de electricidad (tarifas subsidiadas); a productos básicos como el trigo y la gasolina; a la tasa de interés en el caso de préstamos para la vivienda y de créditos universitarios; por último, también se presentan como franquicias tributarias a grupos específicos de la población<sup>295</sup>.

Una alternativa de cuantificación en estos casos sería estimar el gasto que se debería efectuar para compensar la eliminación del subsidio (metodología basada en el gasto equivalente o 'outlay equivalent basis').

---

<sup>294</sup> Por ejemplo, a partir de 1981 las asignaciones familiares en Chile dejaron de ser financiadas con las cotizaciones personales y pasaron a depender directamente de los ingresos tributarios; en casos como éste, una modificación contable puede aumentar artificialmente el GFS, mientras que el GPS no ha variado. Proceso repetido en la región con prestaciones inicialmente financiadas por contribuciones sociales.

<sup>295</sup> Por ejemplo, a los constructores de viviendas, pequeños empresarios y agricultores, entre otros.



*Concepto de Gasto Social*

Toda la actividad pública de carácter social - subsidios implícitos y cruzados

---

= Gasto público social (GPS) (gasto bruto) - aportes de los beneficiarios

---

= Gasto fiscal social (GFS) (gasto neto) - gastos administrativos  
- aportes a cajas de previsión

---

= Gasto social directo - gasto percibido por los sectores medios y altos

---

= Gasto social efectivo.<sup>296</sup>

Indicadores cuantitativos del Gasto Social son el Gasto Social como porcentaje del Producto Interno Bruto, o del Gasto Público Total; o el Gasto Social Real<sup>297</sup>.

Indicadores de incidencia del Gasto Social son: el Ingreso Efectivo (o ingreso corregido); el Índice de Gini; y el Índice de focalización del gasto social, entre otros<sup>298</sup>.

Existen dos métodos básicos para medir los efectos de los sistemas de la protección social sobre la pobreza<sup>299</sup>. El primero consiste en contar el número de personas o de hogares cuya renta es inferior a una cierta cuantía antes y después de producirse las transferencias sociales, el segundo es valorar el `foso de la

---

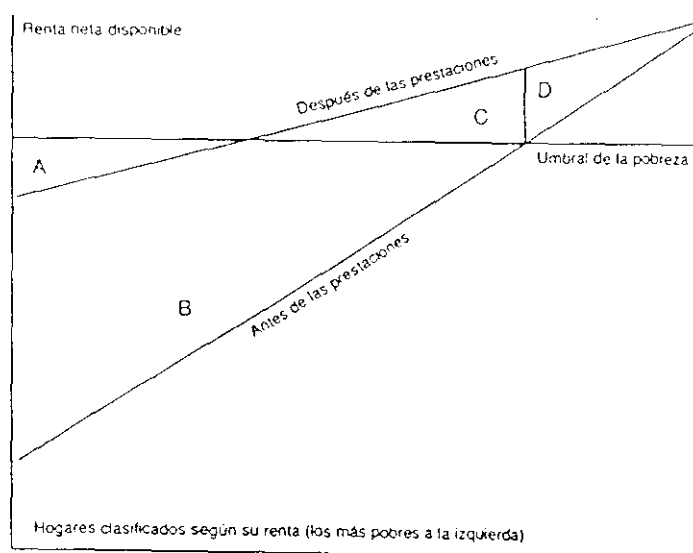
<sup>296</sup> No hay que olvidar que los gastos públicos sociales son un indicador parcial de los recursos que la economía en su conjunto asigna a los sectores sociales.

<sup>297</sup> Ver Anexo a capítulo sobre `Indicadores de Gasto Social`.

<sup>298</sup> Ver Anexo a capítulo sobre `Indicadores de Gasto Social`.

<sup>299</sup> Anexo 2 del capítulo cuarto del artículo "La protección social en Europa"; Comisión de las Comunidades Europeas (1.993). Publicado en el n° 1 y 2 de 1.994 de la Revista del Instituto de Estudios Económicos "El Estado del Bienestar posible".

pobreza', es decir, la amplitud del distanciamiento entre la renta de los hogares pobres (antes o después de las transferencias) y el montante que representa el umbral de la pobreza. Para ser completa, la evaluación debe tener en cuenta los dos indicadores. En otras palabras, el éxito de un sistema de lucha contra la pobreza debe medirse a la vez en función del número de hogares o de personas cuya renta alcanza o supera el umbral de la pobreza gracias a las transferencias sociales y la magnitud de la distancia entre las rentas de los hogares que permanecen por debajo del umbral de la pobreza tras haber recibido las prestaciones sociales y este umbral.



Fuente: 'La Protección Social en Europa' - Comisión de las Comunidades Europeas.

1993

Pueden representarse los diversos métodos de evaluación con ayuda del diagrama adjunto, en el que los hogares se sitúan en el eje horizontal, en sentido ascendente según su nivel de renta. En el eje vertical figura el montante de la renta neta disponible.

En este diagrama:

- la zona B + C + D representa el montante total de las transferencias sociales;
- la zona B + C representa el montante de las transferencias recibidas por los hogares cuya renta se situaba, antes de las transferencias, por debajo del umbral de la pobreza;
- la zona A + B representa la fosa de la pobreza, antes de las transferencias;
- la zona A representa la fosa de la pobreza, después de las transferencias.

La eficacia de la protección social en su tarea de reducción de la brecha de la pobreza puede medirse mediante la combinación de los indicadores siguientes:

- $B/A + B$ , que representa la proporción en que la fosa de la pobreza ha sido reducido merced a la intervención de la protección social;
- $B + C/B + C + D$ , que representa la proporción de transferencias sociales destinada a los hogares cuya renta, antes de las transferencias, se sitúa por debajo del umbral de pobreza.

Un mecanismo parecido se encuentra en el análisis del '*Impacto*'. Impacto es la magnitud del beneficio que reciben los destinatarios de los programas de acuerdo con los objetivos buscados<sup>300</sup>.

Las metodologías de análisis costo-impacto (ACI) permiten analizar tanto la eficiencia como el impacto de los programas y proyectos. *Eficiencia* es la relación entre los costos de los insumos y los productos obtenidos (bienes o servicios). *Eficacia* es el grado en que se alcanzan los objetivos de un programa o proyecto,

---

<sup>300</sup>Fuente: E. Cohen y R. Franco, Evaluación de proyectos sociales, México D.F; Siglo XXI, 1992; reseña obtenida de '*La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*'. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

en un período de tiempo determinado, sin considerar los costos. Cuando se eliminan los efectos del contexto en el que se desarrolla el programa y se consideran los efectos netos del proyecto, se la llama *Impacto*.

La evaluación de impactos exige efectuar una medición inicial denominada ‘línea basal’ y luego establecer una (o varias) ‘línea de comparación’ de resultados. Las diferencias que se encuentren entre ambas permiten verificar la magnitud de los cambios atribuibles al proyecto. Estas mediciones se realizan durante la implementación del programa o en la finalización del mismo, e inclusive, después que ha terminado, una vez transcurrido el tiempo requerido para que se manifiesten todos sus efectos.

- En las evaluaciones ex ante, el ACI permite escoger la mejor alternativa de proyecto, o seleccionar uno entre proyectos diferentes que tengan los mismos objetivos. Se estima tanto los costos como los productos y el impacto. Dentro del margen de incertidumbre que supone toda estimación, existe un nivel de conocimiento y estandarización mucho mayor en los costos que en el impacto. Éste debe estimarse sobre la base de las evaluaciones ex post de proyectos análogos y del juicio de expertos.

- En las evaluaciones ex post, el ACI permite determinar la alternativa que presenta la mejor relación costo/impacto, así como las causas que la producen, aprendiendo de la experiencia de la implementación.

## *2.2 El Gasto Social en América Latina en los Años Noventa.*

Como se ha visto anteriormente, existen diferencias metodológicas y de cobertura que dificultan el análisis comparativo de las series de gasto público social a nivel de la región. Con respecto a la metodología, las diferencias más importantes derivan del registro contable de los gastos y la definición de gasto social; en cuanto a la cobertura, las discrepancias están vinculadas a las características

institucionales de los Estados, así como a la posibilidad de incorporar los gastos efectuados por los gobiernos locales<sup>301, 302</sup>

Los sectores que encabezaron el crecimiento del gasto público social en los noventa fueron educación, seguridad social y, en menor medida, salud<sup>303</sup>. En el caso de la educación, parte del incremento observado en algunos países reflejó la demanda de mayores recursos para la implementación de procesos de reforma. A su vez, el aumento del gasto en seguridad social ha sido el resultado de diversos factores, entre los que figuran la introducción de mecanismos para reajustar las pensiones de jubilación, el reconocimiento de obligaciones acumuladas con los beneficiarios del sistema<sup>304</sup> y, en otros casos, la extensión de la cobertura del sector.

A continuación se muestran datos numéricos sobre la evolución del Gasto Social, en relación con el PIB, y en relación al Gasto Público total; referida a los períodos 1990 - 1991, y 1994 - 1995 (cuadros 25, 26 y diagramas 2 y 3).

301

Cobertura institucional:Países:

SPNF = GC + EP + GL

GG = GC + GL

GC = GCP + EA

GCP

Argentina y El Salvador

Ecuador

Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela

Nicaragua, Paraguay y Perú

Siendo:

SPNF - Sector Público No Financiero; GC - Gobierno Central; EP - Empresas Públicas; GL - Gobiernos Locales; GG - Gobierno General; GCP - Gobierno Central Presupuestario; EA - Organización presupuestaria autónoma.

<sup>302</sup> Panorama Social de América Latina 1996. CEPAL; Santiago de Chile, Febrero de 1997.

<sup>303</sup> Los países de la región con mas altos niveles de gasto social no necesariamente enfrentan limitaciones tajantes a la posibilidad de acrecentarlos, por ejemplo, mediante la redistribución del gasto público total en favor de los sectores sociales.

<sup>304</sup> Bonos de reconocimiento o fórmula equivalente.

**GASTO SOCIAL***(Promedios) a/**(cuadro 25)*

Países b/	Gasto social/PIB		Gasto social/gasto público total	
	1990-1991	1994-1995	1990-1991	1994-1995
<b>Gasto social alto</b>	<b>15.2</b>	<b>17.2</b>	<b>52.7</b>	<b>60.4</b>
Uruguay	18.9	23.6	63.0	75.1
Costa Rica	19.8	20.8	45.5	44.3
Panamá	17.1	20.0	37.5	44.2
Argentina	17.1	18.3	58.0	66.0
Chile	13.1	13.4	60.3	63.3
México	8.4	13.1	53.3	71.8
Brasil c/	11.6	11.2	51.0	57.8
<b>Gasto social moderado d/</b>	<b>9.0</b>	<b>10.9</b>	<b>35.5</b>	<b>47.4</b>
Colombia	8.2	11.6	33.9	54.0
Nicaragua	10.8	10.6	36.2	48.8
Ecuador	7.8	10.4	36.5	39.5
Venezuela	8.5	...	32.1	...
<b>Gasto social bajo e/</b>	<b>4.8</b>	<b>5.9</b>	<b>31.1</b>	<b>33.2</b>
Honduras	7.8	7.6	33.1	29.1
Paraguay f/	2.6	6.6	33.2	43.2
Bolivia	4.6	6.3	36.0	32.0
El Salvador	5.5	5.3	23.6	25.0
Guatemala	3.3	3.7	29.8	36.4
República Dominicana	4.7	...	36.6	...
Perú	2.1	...	15.9	...
<b>Promedio regional g/</b>	<b>10.4</b>	<b>12.2</b>	<b>42.1</b>	<b>48.7</b>
<b>Países con gasto social alto</b>				
Variación porcentual del gasto social	...	13.5	...	14.6
Variación porcentual del PIB	...	17.7	...	17.7
<b>Países con gasto social moderado</b>				
Variación porcentual del gasto social	...	21.5	...	33.6
Variación porcentual del PIB	...	11.7	...	11.7
<b>Países con gasto social bajo</b>				
Variación porcentual del gasto social	...	24.6	...	6.5
Variación porcentual del PIB	...	12.3	...	12.3

**Fuente:** CEPAL, *Panorama social de América Latina*. Edición 1996 (LC/G.1946-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, n° de venta: S.97.II.G4.

a/ Los países se presentan en orden decreciente según la proporción del PIB que destinaron al gasto social en los años 1994-1995.

b/ Cifras promedio de los años 1990-1991 y 1994-1995 para todos los países, excepto Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, México y Panamá, para los cuales sólo se consideró el año 1994.

c/ Comprende el gasto del gobierno central solamente.

d/ En los promedios no se incluye a Venezuela.

e/ En los promedios no se incluye a Perú y República Dominicana.

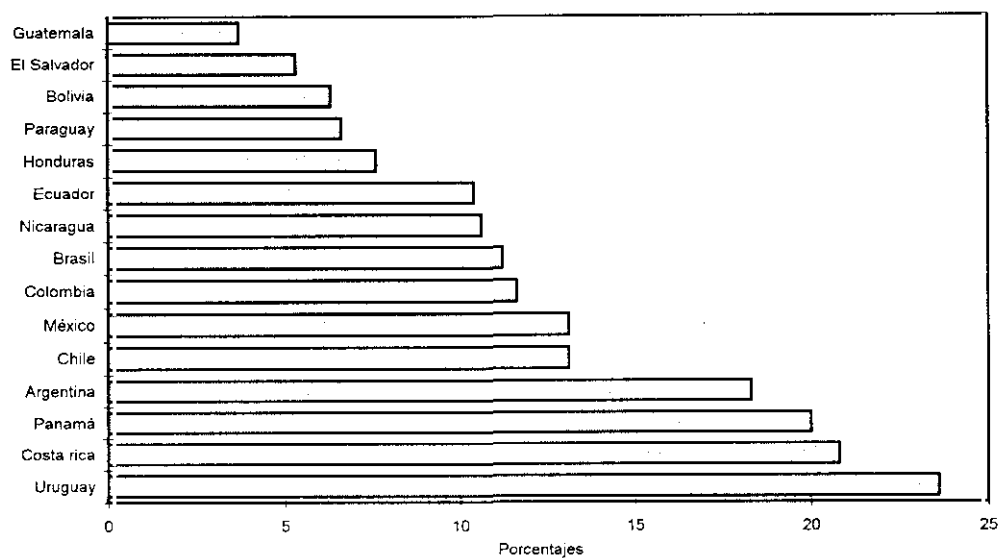
f/ Comprende el gasto del gobierno central presupuestario solamente.

g/ En los promedios no se incluye a Perú, República Dominicana y Venezuela.

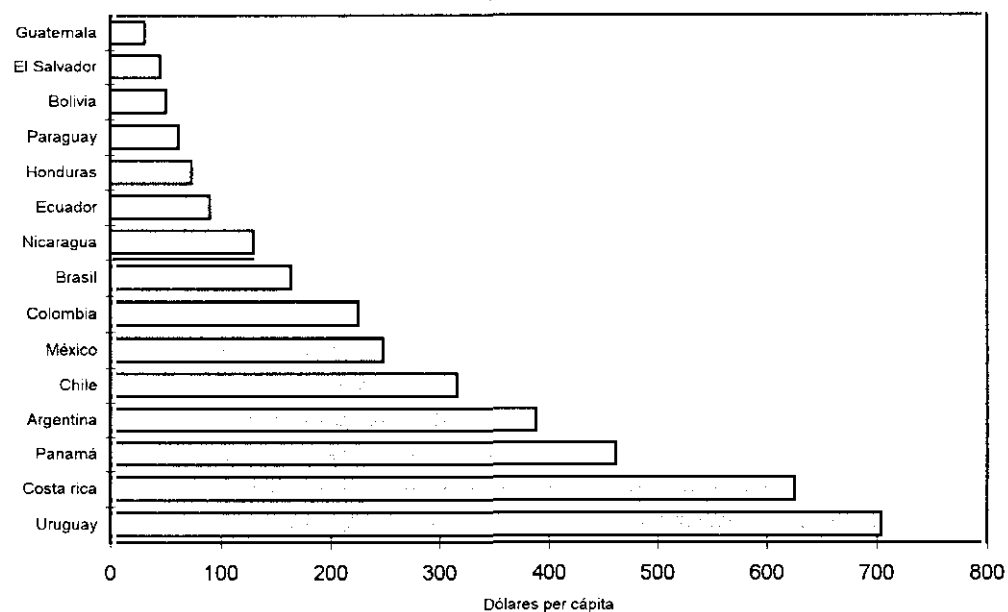
<b>América Latina (15 países) : Gasto Social como porcentaje del PIB</b> <b>Gasto Social per cápita 1994 - 1995</b> (cuadro 26)		
<b>País</b>	<b>% s/PIB</b>	<b>Dólares per cápita</b>
Argentina	18.3%	704.2
Bolivia	6.3%	45.1
Brasil	11.2%	225.4
Chile	13.4%	315.5
Colombia	11.6%	163.4
Costa rica	20.8%	388.7
Ecuador	10.4%	129.6
El Salvador	5.3%	50.7
Guatemala	3.7%	31.0
Honduras	7.6%	73.2
México	13.1%	247.9
Nicaragua	10.6%	90.1
Panamá	20.0%	462.0
Paraguay	6.6%	62.0
Uruguay	23.6%	625.4

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social (Proyecto CEPAL/Banco Mundial)

**AMERICA LATINA (15 PAISES): GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1994 - 1995 (diagrama 2)**



**AMERICA LATINA (15 PAISES): GASTO SOCIAL PER CAPITA 1994 - 1995 (diagrama 3)**



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social (Proyecto CEPAL/Banco Mundial)



Se observa que en los países con gasto social bajo y moderado se ha producido un incremento de éste más que proporcional al aumento del PIB, esto denota un mayor esfuerzo que el demostrado históricamente, aunque todavía insuficiente dado el mantenimiento de muy altos índices de pobreza y marginación.

Para la globalidad de los países analizados el gasto social ha ido ganando peso en relación con el resto del gasto público, si bien a priori, y unido a la dinámica privatizadora llevada a cabo en la región, las conclusiones optimistas a las que se podría llegar deben ser matizadas con un estudio más en profundidad.

El gasto social por sectores.

En educación fue significativo el aumento de los recursos, en especial de los previstos para inversión, en países cuyas reformas educacionales se iniciaron en los últimos años, como Argentina, Colombia y México. En estos casos, la orientación de las reformas ha sido descentralizadora, dando mayor autonomía y responsabilidad a los gobiernos locales en la gestión y ejecución del gasto.

En Argentina, por ejemplo, en virtud de la Ley Federal de Educación se traspasó a las provincias y gobiernos locales parte de la responsabilidad de generar recursos propios para la educación pública primaria y, en menor medida, secundaria. (Se puede pensar, y así lo hace buena parte del sector docente argentino, que se ha producido un traspaso de las `responsabilidades`, pero no así de los `recursos`).

En materia de *seguridad social*, los mayores aumentos se observaron en Argentina, Ecuador, Panamá, Paraguay y Uruguay. En Argentina, el reajuste de las pensiones, cuyo fin era cumplir las metas presupuestarias establecidas en la Ley de Jubilaciones y Pensiones, así como el reconocimiento de los pasivos que mantenían las entidades de seguridad social con los beneficiarios del sistema fueron los factores explicativos de buena parte del apreciable aumento del gasto corriente en el sector. En Ecuador, al igual que en Panamá, el incremento obedeció también a la considerable expansión del pago de prestaciones durante el período considerado.

En Uruguay se efectuaron reajustes cuatrimestrales de jubilaciones y pensiones, como resultado de la enmienda constitucional aprobada a fines de los años ochenta, lo que se tradujo en un sustancial incremento en términos absolutos del gasto per cápita destinado al sector entre 1990 y 1995.

Por su parte, en Colombia se destinó un volumen importante de recursos a la extensión de la cobertura de seguridad social a sectores indigentes, en el marco del programa 'Revivir', iniciado en 1994. Asimismo, gracias a la creación del Fondo de Solidaridad Pensional dicha ampliación benefició a una parte de la población ocupada que antes no estaba cubierta por el sistema<sup>305</sup>.

*Como consecuencia de las reformas de la seguridad social emprendidas en algunos países, una de cuyas características predominantes es la de asumir pasivos a futuro (bonos de reconocimiento) en tanto que la recaudación se reduce progresivamente (tránsito del 'reparto' a la 'capitalización'), las exigencias de financiamiento para este sector muy probablemente se verán agudizadas según maduren los nuevos sistemas*<sup>306</sup>.

De acuerdo con la CEPAL, los recursos que los gobiernos destinan a los sectores sociales pueden corresponder a dos categorías: los que buscan compensar, temporal o permanentemente, determinados cambios en los niveles de ingreso de la población, y los que representan una inversión a mediano y largo plazo en capital humano, en la medida en que favorecen el desarrollo intelectual y físico de los individuos y, por lo tanto, su potencial productivo. Dentro de esta categoría son de especial importancia los recursos empleados para satisfacer necesidades básicas, como nutrición, salud y vivienda, entre otras. Aunque resulta difícil identificar con absoluta precisión los componentes que deberían considerarse como inversión en capital humano, en una primera aproximación suelen considerarse como tales parte

---

<sup>305</sup> **Panorama Social de América Latina, 1996 - CEPAL; Santiago de Chile, 02/97.**

<sup>306</sup> **Se volverá sobre el tema más adelante.**

o el total de los gastos en educación y salud. Así, por ejemplo, en varios estudios se califica de 'gasto en desarrollo humano' las inversiones en salud básica y educación primaria.

Sin embargo, dependiendo del grado de desarrollo socioeconómico alcanzado por un país, es preciso definir el gasto en capital humano de manera más amplia, lo que significa incorporar gastos cuya finalidad sea satisfacer necesidades más allá de las básicas, como por ejemplo educación secundaria y superior, así como atención de salud a niveles más altos. Si bien la inversión total en educación y salud incluye una parte que finalmente no puede ser considerada como gasto efectivo en capital humano<sup>307</sup>.

Es interesante consultar a este respecto el siguiente cuadro (cuadro 27) y diagrama (4) sobre el peso del Gasto en Capital Humano - Educación + Salud, para el período 1994 - 1995, respecto al PIB y en dólares per cápita. Donde destacan Argentina, Panamá y Costa Rica en términos absolutos; y Colombia, Ecuador, Honduras y Nicaragua por su esfuerzo en relación con el PIB, perjudicado éste muy seriamente para los dos últimos países ante las recientes catástrofes naturales<sup>308</sup>.

---

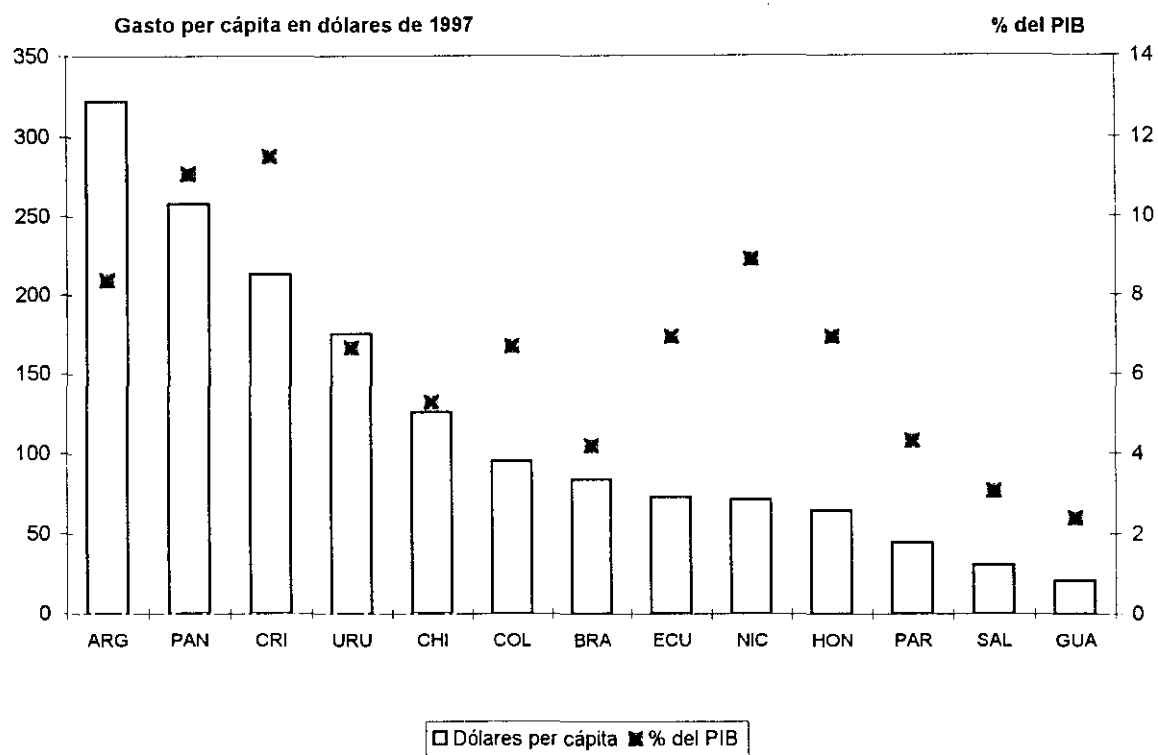
<sup>307</sup>En este informe se ha optado por el concepto más amplio, por cuanto se aproxima más al significado aludido que aquel que lo restringe a educación básica y atención primaria de salud.

<sup>308</sup>Los datos numéricos se han obtenido a partir de una aproximación cuantitativa del Diagrama correspondiente, por lo que pueden arrojar leves diferencias respecto a los datos originales no facilitados directamente por la publicación consultada.

<b>América Latina (13 países) : Gasto en Capital Humano</b> <b>Educación + Salud 1994 - 1995</b> (cuadro 27)		
<b>País</b>	<b>% s/PIB</b>	<b>Dólares per cápita</b>
Argentina	8.4%	322.0
Brasil	4.2%	84.0
Chile	5.3%	126.0
Colombia	6.7%	95.2
Costa rica	11.5%	212.8
Ecuador	6.9%	72.8
El Salvador	3.1%	30.8
Guatemala	2.4%	21.0
Honduras	6.9%	64.4
Nicaragua	8.9%	71.4
Panamá	11.1%	257.6
Paraguay	4.3%	44.8
Uruguay	6.6%	175.0

Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social (Proyecto CEPAL/Banco Mundial)

**AMERICA LATINA (13 PAISES): GASTO EN CAPITAL HUMANO  
(EDUCACION MAS SALUD). 1994 - 1995  
(diagrama 4)**



Fuente: CEPAL, base de datos sobre gasto social (Proyecto CEPAL/Banco Mundial)

En la década de los ochenta, y primeros años de los noventa, según la CEPAL, en América Latina hay indicios de que los gastos en educación y salud se distribuyen progresivamente, mientras que los gastos en seguridad social y vivienda tienen una estructura regresiva, con la llamativa excepción de Argentina donde el gasto social en vivienda ofrece una progresividad sobresaliente<sup>309</sup>. En el sector educación, el gasto en educación primaria y secundaria representa el componente progresivo. En términos agregados, el gasto social muestra una estructura levemente progresiva que, a pesar de todo, se ve penalizada por la importante regresividad del gasto en seguridad social<sup>310</sup>.

La regresividad de la seguridad social previa a las reformas previsionales se generaliza en casi todos los países analizados, incluidos en el cuadro sobre 'Impacto distributivo y Focalización del Gasto Social' (cuadro 28), poniéndose una vez mas de manifiesto la perdida de la potencialidad redistributiva que ofrece un Sistema Público de Seguridad Social.

---

<sup>309</sup> Probablemente, en parte como consecuencia de la metodología empleada en su medición, aunque esto no es más que una conjetura sin contrastación.

<sup>310</sup> 'El Gasto Social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo'. Cuadernos de la CEPAL, n° 73; Santiago de Chile, 1994.

**América Latina (6 países): Impacto Distributivo y Focalización del Gasto Social.**  
(cuadro 28)

	Distribución del gasto social por quintil (porcentajes)					Gini a/	If b/	Observaciones
	I	II	III	IV	V			
<b>Argentina (1980)</b>								
Educación	28	20	18	17	17	-0.10	-	Dado que no se disponía de información actualizada, no se pudo calcular el índice de focalización en la población pobre, que representaba el 10% del total en 1980.
- Primaria	40	25	16	11	9	-0.03	-	
- Secundaria	26	21	21	18	14	-0.11	-	
- Terciaria	8	9	18	27	38	0.31	-	
Salud	44	18	20	11	7	-0.32	-	
Seguridad Social	10	13	3	23	34	0.23	-	
Vivienda	73	24	20	0	0	-0.68	-	
Total gasto social	20	16	19	20	26	-0.06	-	
Total sin Seguridad Social	34	20	18	15	14	-0.18		
<b>Bolivia (1992)</b>								
Educación	24	22	21	19	14	-0.09	1.1	El índice de focalización corresponde al 60% más pobre de la población.
- Primaria y secundaria	30	26	21	15	8	-0.22	1.3	
- Terciaria	9	13	21	29	28	0.22	0.7	
Salud pública	11	15	18	30	28	0.18	0.7	
Salud y Seguridad Social	11	16	20	22	32	0.18	0.8	
Total Gasto Social	21	20	21	21	18	-0.03	1.1	
<b>Chile (1993)</b>								
Educación	27	23	19	16	15	-0.12	1.3	El índice de focalización corresponde al 40% más pobre de la población.
- Primaria	35	27	18	13	7	-0.28	1.6	
- Secundaria	24	26	22	17	11	-0.14	1.3	
- Terciaria	9	12	17	24	38	0.28	0.5	
Salud	32	26	21	15	6	-0.25	1.5	
Seguridad Social	4	9	15	25	47	0.41	0.3	
Asistencia Social	33	24	18	13	12	-0.21	1.4	
Vivienda	20	18	19	23	19	0.02	1.0	
Total gasto social	16	16	17	21	30	0.13	0.8	
Total sin Seguridad Social	29	24	19	16	16	-0.17	1.3	
<b>Colombia (1992)</b>								
Educación	27	24	22	18	9	-0.17	1.3	El índice de focalización corresponde al 40% más pobre de la población.
- Primaria	41	26	19	10	4	-0.36	1.7	
- Secundaria	21	27	25	18	10	-0.13	1.2	
- Terciaria	8	8	20	41	22	0.25	0.4	
Total salud	20	22	19	19	20	-0.01	1.1	
Salud sin Seguridad Social	28	26	19	16	12	-0.18	1.4	
Total gasto social	23	23	20	18	15	-0.08	1.2	
Total sin Seguridad Social	27	25	21	17	10	-0.17	1.3	

**América Latina (6 países): Impacto Distributivo y Focalización del Gasto Social.**  
(cuadro 28)

(continuación)

	Distribución del gasto social por quintil (porcentajes)					Gini a/	If b/	Observaciones
	I	II	III	IV	V			
<b>Costa Rica (1982)</b>								
Educación	20	22	17	21	20	-0.01	1.0	El índice de focalización corresponde al 20% más pobre de la población.
- Primaria	35	27	19	12	7	-0.22	1.8	
- Secundaria	19	27	21	23	11	-0.07	1.0	
- Terciaria	4	13	11	30	42	0.37	0.2	
Salud	29	19	20	18	14	-0.12	1.5	
Seguridad Social	9	10	16	33	32	0.28	0.5	
Vivienda	5	12	17	16	49	0.36	0.3	
Total gasto social	21	19	18	21	22	0.02	1.1	
Total sin Seguridad Social	23	20	19	19	20	-0.04	1.2	
<b>Uruguay (1989)</b>								
Educación	33	21	17	15	14	-0.18	2.0	La población pobre utilizada en el cálculo del índice de focalización corresponde al decil inferior.
- Primaria	52	22	13	10	4	-0.44	3.4	
- Secundaria	30	29	18	14	9	-0.23	1.5	
- Terciaria	5	7	22	24	42	0.36	0.3	
Salud	35	20	21	13	11	-0.22	2.2	
Seguridad Social	12	16	21	20	31	0.17	0.3	
Vivienda	16	18	11	26	30	0.14	0.1	
Total gasto social	20	18	20	18	24	0.03	1.1	
Total sin Seguridad Social	33	20	19	15	13	-0.18	2.0	

**Fuente:** Para **Argentina y Costa Rica:** H. Petrei, "Gasto público social y sus efectos distributivos: un examen comparativo de cinco países de América Latina", serie Documentos ECIEL, n° 6, Rio de Janeiro, Programa de Estudios Conjuntos de Integración Económica Latinoamericana (ECIEL), 1987; para **Bolivia:** M. Urquiola, "Inversión en capital humano y focalización del gasto social: análisis de la asistencia y cobertura de servicios sociales por quintiles", serie Documento de trabajo, n° 8/93, La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDAPSO), 1993; para **Chile:** O. Larrañaga, "El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978 - 1987", serie Política Fiscal, n° 4, Santiago de Chile, CEPAL, 1990; para **Colombia:** Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Estudio de incidencia del gasto público social. Informe preliminar, Santafé de Bogotá, Departamento de Planeación, junio de 1993; para **Uruguay:** J. Giral-Bosca y H. Davrieux, "Uruguay. Poverty Assessment: Public Social Expenditures and their impact on the Income Distribution", serie World Bank Report, n° 9663-UR, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 1993.

En Panorama Social de América Latina 1995; CEPAL; Santiago de Chile, 1996

a/ Cuando el índice de Gini es inferior a cero indica que la distribución del gasto es progresiva.

b/ Índice de focalización del gasto social.



La focalización del gasto social, la descentralización, el subsidio a la demanda, el proceso privatizador, son nuevas modalidades para llevar a cabo total o parcialmente las políticas sociales, y cuyo objetivo declarado es llegar más eficientemente a los grupos a los que se intenta beneficiar.

Por lo que respecta a la salud, para los defensores del `subsidio a la demanda` les ampara el `derecho a elegir` del consumidor o asegurado, pero ¿dónde está esta libertad cuando no se puede pagar la diferencia de precio entre el servicio en una institución privada (de calidad) con lo aportado por el Estado (tarifa fija); la mayor parte de la población sólo podrá acceder a aquellas instituciones que ajusten su precio a este subsidio, es decir, el sector público; el cual, por el proceso de privatización experimentado, además de afrontar gastos por la mayor morbilidad de los más pobres, carece de los ingresos de los más ricos, y menos propensos a contraer enfermedades infecto-contagiosas.

Por su parte, focalizar es identificar, con la mayor precisión posible, a la población objetivo (beneficiarios potenciales) y diseñar el programa o proyecto teniendo en cuenta tales características, con lo que se concentran los recursos disponibles en un número limitado de personas. En Latinoamérica, donde la pobreza constituye la lógica de las mayorías, hablar de focalización puede encubrir la falta de recursos destinados a este problema, bien por no disponer o por no priorizar. Convendría además analizar los contraefectos de la focalización de políticas sociales; sin olvidar que la esencia y origen de la previsión social no es la focalización de medidas y políticas hacia los más pobres.

Hay acuerdo, sin embargo, sobre la conveniencia de las intervenciones focalizadas en circunstancias especiales, cuando escasean recursos y aumentan las necesidades; parte de la doctrina piensa que en el largo plazo son más beneficiosas

aquellas políticas generalizadas y bien estructuradas, que se acompañan de cambios en el proceso de crecimiento<sup>311</sup>.

*En el cuadro precedente se observa que en aquellos apartados del gasto social donde se da un esfuerzo focalizador, mayor es la progresividad de los recursos empleados, destacando la salud y la educación en general, y la asistencia social para el caso chileno; único caso en el que se diferencia entre el gasto social de la seguridad social, muy regresivo y no focalizado, del gasto destinado a la asistencia social que por su propia naturaleza ofrece altos índices de focalización y progresividad. No hay que olvidar que en los primeros años de esta década el Sistema de Seguridad Social en Chile era el único de la región con experiencia privatizadora.*

---

<sup>311</sup> PNUD, 1990.

**ANEXO:** Indicadores de Gasto Social:

## Indicadores Cuantitativos del Gasto Social.

\* *El gasto social como porcentaje del producto interno bruto:* este indicador refleja el esfuerzo macroeconómico dedicado a los sectores sociales, por lo que constituye un indicador de prioridad macroeconómica. La principal ventaja de este indicador es que independiza el nivel de gasto del tamaño de la economía, sin embargo, este indicador no permite apreciar la evolución de la disponibilidad de recursos al depender de las fluctuaciones en el nivel de actividad, motivo por el cual se hace necesario complementar el análisis con un indicador de gasto social real o gasto social real per cápita, lo que permite además homogeneizar por población.

\* *El gasto social real:* es un indicador que intenta medir el valor de los recursos destinados a los sectores sociales en unidades reales constantes. La principal dificultad para la elaboración de este indicador consiste en la selección de un deflactor adecuado, puesto que aquellos usualmente disponibles reflejan variaciones de precios de canastas diferentes a la constituida por los insumos relacionados con la prestación de servicios públicos y sociales.

## Indicadores de incidencia del Gasto Social son:

\* *El Ingreso Efectivo* (o ingreso corregido):

Este indicador se utiliza para determinar el impacto de los programas sociales sobre el nivel de ingreso absoluto de los hogares pertenecientes a diferentes estratos de la población.

Sean:  $IE_i$  el ingreso efectivo por subsidios del decil  $i$ ,  
 $IA_i$  el ingreso autónomo del decil  $i$  y  
 $GS_j^i$  la parte del gasto del sector  $j$  que es percibido por el decil  $i$ .

Se tiene que

$$(1) \quad IE_i = IA_i + \sum_{j=1} GS_j^i$$

esto es, el ingreso efectivo del decil  $i$  está formado por el ingreso que es capaz de generar de manera autónoma más los subsidios monetarios y no monetarios percibidos a través de programas sociales financiados por el gasto social.

La parte del gasto social del sector  $j$  que percibe el decil  $i$  depende del volumen de gasto total asignado al sector  $j$  ( $GS_j^i$ ) y del grado de progresividad de ese gasto ( $@_j^i$ ), es decir, de su impacto distributivo.

El volumen de gasto social asignado al sector  $j$  corresponde a una proporción  $b^j$  del gasto social total (GS) y depende, por consiguiente, de la asignación intersectorial del gasto.

$$(2) \quad GS_i^j = @_i^j b^j GS$$

La ecuación (1) se transforma en:

$$(1)' \quad IE_i = IA_i + \{_{j=1} @_i^j b^j GS$$

De aquí se desprende que para fortalecer el nivel de ingreso de un decil determinado existen, desde el punto de vista estático, básicamente tres mecanismos:

i) Incrementar el nivel de gasto social agregado, con lo cual el impacto sobre el nivel de ingresos del decil  $i$  será:

$$dIE_i = \{_{j=1} @_i^j b^j * dGS$$

ii) Modificar la asignación del gasto social entre los diferentes sectores, favoreciendo a los que muestran un mayor impacto distributivo a favor del decil  $i$ , esto es, aumentar  $b^j$  en los sectores que tienen un mayor  $@_i^j$ .

iii) Mejorar la progresividad del gasto sectorial, mediante una reasignación intrasectorial del gasto en favor de aquellos programas con mayor incidencia redistributiva y el rediseño de los programas sociales, es decir, incrementar los  $@_i^j$ .

\* *El Índice de Gini:*

Se utiliza como medida de concentración, tanto de ingresos como de gastos; el sistema de cálculo es el mismo, sin embargo, va a ser la concentración del gasto en los más pobres lo que va a determinar su progresividad, al contrario de lo que ocurre con la concentración del ingreso.

Si fijamos en ordenadas  $p_i$ , y en abscisas  $q_i$ , obtenemos la curva de Lorentz. Es evidente que  $p_k = q_k = 1$ , ya que la proporción acumulada al final es 1 (el total). Así, pues, observamos que si la curva así construida coincidiese con la diagonal, entonces  $p_i$  y los  $q_i$  irían evolucionando o creciendo a la par conjuntamente, y sería un caso de variable equidistribuida ( $p_i = q_i$ ;  $I_G = 0$ ). Si por el contrario, la curva se va alejando hacia los lados del cuadrado, dejando entre ella y la diagonal un área considerable, cuanto mayor sea esta separación, mayor será la concentración y peor el reparto de recursos. Por lo tanto, para una distribución de ingresos, el índice de Gini siempre es un valor positivo entre cero y uno, y será más cercano a cero cuanto más equitativo sea el reparto de recursos y más cercano a uno cuanto mayor concentración existan (este índice se define como el doble del área comprendida entre la diagonal y la curva de Lorentz).

Para el caso de los ingresos estaremos en áreas por encima de la diagonal; y para el caso de distribución de gastos, estaremos por debajo de la diagonal.

El  $I_G$  nos sirve para determinar la progresividad o no del gasto social; cuanto más se concentre éste en las rentas más bajas, mayor será su progresividad, por lo que  $p_i \leq q_i$ ; los más pobres son los que más perciben y, por lo tanto  $-1 \leq I_G < 0$ ; distribución progresiva del gasto; si  $0 \leq I_G < 1$ , existirá una distribución regresiva del gasto.

\* Y el *Índice de focalización del gasto social*:

El índice de focalización es un indicador que relaciona el porcentaje de gasto asignado al grupo objetivo con el porcentaje de la población total que el grupo objetivo representa.

$$I_f = (\%)^{PO} X / 100 * (PO/PU)$$

donde:

$I_f$  es el índice de focalización,  
 $(\%)^{PO} X$  representa el porcentaje del gasto en el sector X percibido por la población objetivo, y  
 $100 * (PO/PU)$  representa el porcentaje de la población objetivo en relación con la población universo.

El índice de focalización puede variar entre los siguientes límites:

	$I_f < 1$	programa no focalizado;
1	$I_f < (PU/PO)$	programa con algún grado de focalización (focalización máxima: $I_f = PU/PO$ );
	$I_f = 1$	programa neutro.

## **PARTE IV**

# **SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

## **PARTE IV SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

### **Página**

#### **CAPÍTULO 7 - SEGURIDAD SOCIAL, POBREZA Y SECTOR INFORMAL**

1 Seguridad Social y Pobreza	215
2 Seguridad Social y Sector Informal	
2.1 Informalidad y cobertura - La Demanda de Previsión Social	219
2.2 Informalidad y Pobreza - Enfoque Sistémico	233

## PARTE IV SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

### CAPÍTULO 7 - SEGURIDAD SOCIAL, POBREZA Y SECTOR INFORMAL

#### 1. Seguridad Social y Pobreza.

Aunque existe un debate teórico sobre los fines de la seguridad social, se pueden tratar tres objetivos concretos: a) suplir la pérdida de ingreso del jefe de familia y sus dependientes o atender a las necesidades básicas provocadas por una serie de riesgos sociales, eventuales o ciertos, tales como accidentes, enfermedades, desempleo, vejez, muerte, etc.; b) actuar como instrumento de redistribución del ingreso en favor de los grupos más necesitados; y c) contribuir al ahorro interno.<sup>312</sup>

Como se intentó poner de manifiesto en la primera parte de este trabajo, el seguro social nunca se planteó realmente por todo el mundo capitalista como un programa 'para los pobres' o un mecanismo destinado a la promoción de una progresista redistribución del ingreso<sup>313</sup>.

*Giovanni Tamburi*<sup>314</sup> admite que la seguridad social no ha contribuido a reducir la pobreza ni a mejorar considerablemente la distribución del ingreso, pero sostiene que estos objetivos *no* se encontraban entre sus prioridades fundamentales.

Indudablemente puede argumentarse con razón que si la seguridad social no existiera, la proporción de pobres sería mucho mayor, pues los viejos, inválidos, enfermos, desempleados, viudas y huérfanos hoy mantenidos por el sistema, habrían caído por debajo de la línea de pobreza si no fuera por las prestaciones asistenciales y económicas otorgadas por la seguridad social.

---

<sup>312</sup> Mesa Lago, Carmelo; en 'La Pobreza crítica en América Latina' - SCL - 1.980.

<sup>313</sup> Malloy, James M. (Universidad de Pittsburgh). "Statecraft, política y crisis de la seguridad social. Una comparación de la América Latina y los Estados Unidos"; En 'La crisis de la seguridad social y la atención a la salud' selección de Mesa Lago, Carmelo. F.C.E.; México, 1986

<sup>314</sup> Director durante años del Departamento de Seguridad Social de la O.I.T. (En el mismo título).



En general en América Latina, como se verá más adelante, los primeros grupos cubiertos tenían un ingreso relativamente mucho más alto que los últimos grupos cubiertos y los no cubiertos<sup>315</sup>

Con muy pocas excepciones, quienes se encuentran debajo de la línea de pobreza crítica, no están protegidos por la seguridad social, ya sea porque son desempleados, subempleados, trabajadores eventuales, empleados por un familiar sin recibir paga (y por lo tanto no tienen una relación de empleo estable a tiempo completo); o bien porque desempeñan ocupaciones u oficios que no están cubiertos en su totalidad en la mayoría de los países, como por ejemplo trabajadores agrícolas, servidores domésticos, trabajadores por cuenta propia.

A la hora de priorizar objetivos y prestaciones, hay que tener presente que no todas las coberturas de un sistema de seguridad social son igualmente progresivas, está claro que el impacto de las *prestaciones de salud*<sup>316</sup> en la distribución del ingreso es más progresivo que el impacto de las pensiones. Dos razones explican dicha diferencia. En primer lugar, las prestaciones médico-hospitalarias son básicamente iguales, o sea, no son proporcionales al ingreso, aunque en los sistemas estratificados haya diferencias en cuanto a disponibilidad, atención y calidad de los servicios; por el contrario, en la mayoría de los países, las pensiones se calculan proporcionalmente al ingreso y, por tanto, reproducen sus desigualdades. En segundo lugar, los grupos más pobres sufren una incidencia mayor de enfermedades (debido a bajos índices nutricionales, de higiene, etc.) y, como la medicina privada les está vedada por su alto costo, los pobres utilizan con más frecuencia los servicios de salud que los grupos de ingresos más altos. En el cuadro 28 - Impacto distributivo y focalización del gasto social en seis países de América

---

<sup>315</sup>Con excepción del grupo de ingreso más alto, que no necesita de la seguridad social.

<sup>316</sup>Hay que entender la enfermedad como la materialización biológica de unas condiciones de vida y de trabajo en una sociedad dada en un momento determinado. Vivienda, agua potable y nutrición; hábitos higiénicos, educación general y especial para el cuidado de la salud; recolección de desechos y cuidado del medio ambiente, aprovechamiento del tiempo libre, salarios y electrificación, son las acciones condicionantes del nivel de vida.

Latina -, se observa la progresividad del gasto en salud en la mayoría de los países analizados con excepción del caso boliviano.

Las *asignaciones familiares* tienen también un impacto más progresivo que las pensiones, pues se conceden en muchos casos a familias de ingresos bajos y por montos fijos (aunque en muchos casos insuficientes), no proporcionales al salario. Además, las familias más pobres generalmente son más numerosas que las de ingresos medios.

Por último, los programas de *asistencia social* se dirigen a los sectores más pobres de la población, por lo que tienen probablemente el impacto más progresivo en la distribución del ingreso<sup>317</sup>. Así, la distribución de los gastos de la seguridad social por programas, es un indicador grueso de su progresividad en la distribución del ingreso: a mayor proporción en gastos de asistencia social, salud y asignaciones familiares, y menor en pensiones, mayor progresividad y viceversa.

Por lo que respecta a su relación con el empleo, algunos especialistas argumentan que la *seguridad social contribuye a la creación de empleos, debido a la expansión que promueve en la infraestructura asistencial la construcción de hospitales, viviendas, etc.* Por el contrario, otros expertos mantienen que el impacto global de los sistemas de seguridad social financiados por contribuciones sobre la nómina salarial es negativo sobre el empleo; de acuerdo con este planteamiento la seguridad social aumenta el costo relativo del factor trabajo; esta tesis se contrapone a la de transferencia de la cotización del empleador a los

---

<sup>317</sup>Ver 'Chile' en el cuadro 28 - Impacto distributivo y focalización del gasto social -.

consumidores<sup>318</sup>. Sin embargo, el efecto de redistribución regresiva (*hacia delante*) y el de disminución del empleo (*hacia atrás*) podrían no ser autoexcluyentes.<sup>319</sup>

Siguiendo con este planteamiento, la referida distorsión del costo del factor trabajo desataría una reacción en cadena: `se absorbe menos mano de obra en el sector cubierto por la seguridad social, menos trabajadores abandonan el sector no cubierto (tradicional o informal), el excedente creciente de mano de obra en el sector no cubierto tiene un efecto depresivo sobre los salarios<sup>320</sup>, se expanden las diferencias salariales entre los dos sectores<sup>321</sup>, y al existir menos capital disponible en el sector no cubierto, baja también su productividad y crecimiento económico en relación con el cubierto`.

El cambio en la cotización salarial por un sistema de financiamiento neutro (o no discriminador entre los factores como el impuesto al valor agregado) pudiera corregir este problema; aunque por otro lado se produciría a priori una transferencia de no protegidos a cubiertos por el sistema<sup>322</sup>.

---

<sup>318</sup>La teoría mantiene que, a largo plazo, el empresario computa como costo de producción no sólo el salario sino todos los beneficios adicionales (incluso su contribución a la seguridad social) y tiene en cuenta ese costo total en la productividad marginal.

<sup>319</sup>Según Mesa Lago (en `Seguridad social y desarrollo en América Latina` - Revista de la CEPAL, n° 28), a mayor desarrollo económico y cobertura de la seguridad social el impacto parece ser mayor en la reducción del salario real y posiblemente menor en cuanto al empleo y la transferencia de precios.

<sup>320</sup>Planteamiento contrapuesto al de Souza, 1980.

<sup>321</sup>En la parte dedicada a los aspectos genéricos del sector informal en América Latina y su vinculación con la pobreza, se ha puesto de manifiesto que no siempre el sector informal genera los salarios más bajos.

<sup>322</sup>Se ha apuntado que el IVA tiene la ventaja que no crea incentivos para los empleadores de contratar un número inferior de empleados, o sustituirlos por informales, o pagar salarios más bajos que los reales, pero tiene otras desventajas relacionadas con la regresividad impositiva.

*Diéguez*<sup>323</sup> ha recomendado que no se tome como dogma la posición que todo avance en la seguridad social es beneficioso de por sí; el mismo debe decidirse teniendo en cuenta la capacidad económica del país, las alternativas en el uso de los recursos (p.e: empleo, educación, vivienda) a fin de conseguir un equilibrio óptimo entre crecimiento económico y consumo social (incluyendo a la seguridad social); sin embargo, en América Latina la relación entre ambos no parece ir en favor de los más pobres.

Otro problema es, si debe extenderse la seguridad social<sup>324</sup> a las regiones menos desarrolladas o invertir esos fondos en programas específicos que mejoren el empleo y la distribución del ingreso en dichas regiones; o cómo arbitrar la necesaria coordinación entre ambos grupos de medidas, incidiendo especialmente en la parte no contributiva de la seguridad social, la asistencia social y en la progresividad respecto a la distribución del ingreso, de los ingresos y gastos públicos.

## **2. La Seguridad Social y el Sector Informal.**

### *2.1 Informalidad y cobertura.*

En este trabajo se pretende dar un tratamiento completo a los fenómenos de la 'Pobreza' y el 'Sector Informal', en América Latina, y su vinculación con la evolución experimentada por los sistemas de Seguridad Social. Sin embargo, la idea inicialmente planteada consiste en el estudio de las relaciones existentes entre ambas realidades, cuya indiscutible vinculación se ha puesto de manifiesto en las páginas precedentes.

---

<sup>323</sup>Diéguez, Héctor. 'La Seguridad Social en América Latina, reflexiones sobre sus características y problemática'; en *Estudios de la Seguridad Social* nº 33 (1980).

<sup>324</sup>La extensión de la cobertura a sectores de bajo ingreso y al sector rural y de trabajadores independientes, financiada con sus contribuciones sobre los salarios ofrece serias dificultades.

Párrafos antes se ha aludido a los posibles contraefectos de la financiación de la seguridad social sobre el empleo, y se ha establecido una relación causa-efecto, teórica - intuitiva sin apoyo empírico<sup>325</sup>, entre seguridad social e informalización de la economía en general y del mercado de trabajo en particular

A este respecto, es útil la clasificación realizada por Mesa Lago<sup>326</sup> de los llamados `trabajadores informales´ en función de su inserción en el mercado de trabajo, que sirve para comprender cual sería una posible relación teórica de los mismos con el Sistema Previsional.

- 1 - Propietarios o empleadores, por cuenta propia, de microempresas, con un número pequeño de trabajadores asalariados;
- 2 - Trabajadores por cuenta propia o independientes, que no reciben salario sino ingresos;
- 3 - Trabajadores asalariados de microempresas, usualmente sin contrato;
- 4 - Trabajadores familiares, o sea que trabajan para un jefe de familia, no remunerados o asalariados;
- 5 - Y, trabajadores asalariados en el servicio doméstico.<sup>327</sup>

El empresario informal, al ahorrarse la cotización de la seguridad social, al igual que otros impuestos, abarata el costo de producción y `compite´ con el empresario formal; se ha alegado que esta situación contribuye al deterioro o quiebra del empleador formal pequeño y mediano, o que en tiempo de crisis económica, estimula la transferencia de personal en el formal al informal lo que, a su vez,

---

<sup>325</sup>Rebatida en parte cuando se ha tratado más profundamente la problemática del sector informal.

<sup>326</sup>Mesa Lago, Carmelo. "Seguridad Social y Sector Informal", PREALC, Santiago de Chile, 1990.

<sup>327</sup>Otros autores se han referido a ocupaciones específicas, comunes entre informales, tales como vendedores ambulantes, transportistas y pequeños talleres, que pueden catalogarse en una o varias de las cinco categorías anteriores.

reduce tanto el ingreso a la seguridad social como el número de trabajadores, en el sector formal, cubiertos por la misma. No hay que olvidar que forzar al empleador informal a cumplir con sus obligaciones a la seguridad social; asumiendo que esto fuera posible, reduciría notablemente sus utilidades, por lo tanto, hay que conciliar la protección a los trabajadores informales y sus familias con la necesidad de mantener esa fuente de empleo que, aunque precaria, es preferible a la desocupación abierta<sup>328</sup>; todo esto entendible desde el punto de vista latinoamericano y con el posible efecto secundario de la desincentivación de pasar a situaciones de formalidad a quienes no lo estén.

Como ya se puede intuir, y sobre lo que se volverá más adelante, el modelo Bismarckiano de seguro social no ha podido funcionar adecuadamente en la región; en los países desarrollados de Europa la mayoría de la fuerza laboral era y es asalariada urbana, mientras que en muchos países de América Latina la mayoría de la PEA es por cuenta propia o trabaja para un familiar sin remuneración o trabaja en la agricultura. El modelo Bismarckiano se financia con cotizaciones tripartitas con base en el salario del asegurado, pero en América Latina el trabajador por cuenta propia tiene que suplir la cotización del empleador, cuando ésta existe<sup>329</sup>, y el trabajador agrícola recibe un salario muy bajo, está disperso, tiene poca estabilidad en el empleo y una considerable estacionalidad en el mismo.

*Las causas de la baja cobertura del sector informal* pueden quedar definidas en<sup>330</sup>:

---

<sup>328</sup> No hay que olvidar que la población no cubierta por la Seguridad Social en América Latina está principalmente integrada por el sector informal de escasos recursos, los desempleados y el sector agrícola especialmente el no asalariado.

<sup>329</sup> La supresión de la cotización del empleador en algunas Reformas Previsionales 'abarató' e iguala el esfuerzo económico del trabajador informal, fundamentalmente cuentapropista, con el trabajador formal de ingresos homogéneos.

<sup>330</sup> Una investigación realizada por un equipo de la Universidad de Pittsburgh consideró cuatro variables independientes para analizar los determinantes de cobertura del seguro social en América Latina, los ejercicios de regresión indicaron que la variable individual más significativa era el porcentaje de la PEA asalariada seguida por el PIB per cápita; el grado de urbanización y el porcentaje del PIB no agrícola.

- Débil organización para exigir al Estado protección adecuada;
- Alto costo del financiamiento de la protección por el seguro social;
- Ingreso bajo o no ingreso en la mayoría del sector; y poca regularidad en el mismo.
- Dificultad de detectar, controlar y fiscalizar las microempresas;
- Prestaciones no atractivas por su monto o calidad<sup>331</sup>.

La carga de la cotización es tan gravosa, por lo que respecta a cuantía y `regularidad´ para los trabajadores por cuenta propia que aún cuando están afiliados al seguro social, ya sea obligatoria o voluntariamente, sólo una pequeña minoría cotiza<sup>332</sup>.

Aceptando la hipótesis de que el ingreso de los cuentapropistas sea inferior al de los asalariados, la carga de la cotización no sólo es mayor en cuanto al tamaño del porcentaje (cuando hacen frente a las contribuciones de empleador y empleado) sino podría serlo en términos de ingreso. No obstante, la cotización del asalariado tiene usualmente una base impositiva mayor que la del cuentapropista pues normalmente es el total de la remuneración, mientras que la del cuentapropista se fija sobre un mínimo.

A largo plazo los métodos más efectivos para resolver las carencias de protección son: la creación de empleos productivos, el apoyo en crédito y capacitación del sector informal, la eliminación de barreras que impiden su desarrollo, etc. Estas medidas incrementarían eventualmente el ingreso de los informales permitiéndoles así autofinanciar su cobertura ya sea vía seguridad social o por otros medios. Así

---

<sup>331</sup> En Perú grupos de informales declararon que no les interesa afiliarse al seguro social debido al monto muy bajo de las pensiones, la pobre calidad de los servicios de salud, el tiempo que pierden en la fila y la distancia considerable que tienen que recorrer para acceder a los servicios.

<sup>332</sup> Lo cual se observa claramente en los cuadros sobre afiliación al Sistema Chileno, facilitados por la Superintendencia de AFP´s.

*pues deben combinarse las políticas de seguridad social, empleo, educación, capacitación y crédito.*<sup>333</sup>

Un problema común al que se han enfrentado las políticas de previsión social es el saber *cómo incidir sobre la 'afiliación voluntaria' de los 'informales' y sobre el mantenimiento en el tiempo de la constancia de sus aportaciones*; no hay que olvidar que en la inmensa mayoría de las legislaciones latinoamericanas se establece la afiliación a los sistemas previsionales de los trabajadores independientes con carácter de 'voluntariedad'; el sector informal, sin embargo, está compuesto no sólo por trabajadores independientes sino que se trata de una realidad más compleja como se ha podido ver anteriormente.

#### *Demanda de Previsión Social.*

Como ejercicio para resolver este problema, se puede pensar en una '*Función de Demanda de Previsión Social para el Sector Informal referido a una economía determinada*'; las posibilidades de estudio previas pueden centrarse en uno de los siguientes colectivos:

- todo el sector informal, entendido como tal los '*no cubiertos*' por el Sistema de Seguridad Social<sup>334</sup>;
- el sector informal pobre; o
- '*los pobres*', con independencia del sector en el que se les incluya.

En un primer momento, para el enfoque econométrico, tomaremos la primera clasificación, pasando a la segunda cuando se realice un enfoque sistémico.

Como ya se ha visto anteriormente, la insuficiencia de recursos se da tanto en sectores formales como informales; para los primeros con ingresos insuficientes

---

<sup>333</sup>Mesa Lago, Carmelo. "Seguridad Social y Sector Informal", PREALC, Santiago de Chile, 1990.

<sup>334</sup>Definición operativa tomada para los fines de este trabajo.



obtendrán pensiones insuficientes, y una cobertura de más o menos calidad en otras contingencias; los informales los definimos aquí como los que están fuera del Sistema de Seguridad Social, bien por escasa renta, por irregularidad laboral o por ausencia de interés y credibilidad en el sistema.

A continuación se toma como colectivo los 'informales' como sinónimo de 'no cubiertos', pero sin olvidar que buena parte de ellos presentan ingresos escasos e irregulares. Hay que señalar, además, que existen afiliados 'no cubiertos' dada su falta de constancia en las cotizaciones, razón por la cual no mantienen los derechos correspondientes.

*El objetivo sería conseguir la afiliación y cotización al Sistema de este colectivo así definido.*

Empezamos por la introducción de una Función de Demanda Genérica:

Introducción al Gasto - La Función de Demanda:

Para una unidad familiar (i)

$q_i = f(p, Y_i)$  ; función de demanda en su forma más sencilla, donde:

$q_i$  --- cantidad del bien adquirida por la unidad familiar i-ésima en un período específico;

$p$  --- precio del bien;

$Y_i$  --- renta durante el período de la unidad familiar i-ésima.

Se entiende 'p' e 'Y' como datos conocidos para un período de tiempo determinado.

Otra hipótesis en que se basa la teoría de la demanda es que 'los gustos no varían', al tratarse el problema de los informales (la mayor parte pobres), conviene

introducir aquí la primera matización pasando a hablar de 'necesidades'<sup>335</sup>; pero como es bien sabido, éstas varían con el tiempo y dependen de distintos factores como la composición y estructura de la unidad familiar (número de individuos adultos, número de hijos y edades de éstos, etc.).

Punto de partida: modelo simple en forma lineal  $q = @ + bp$   $b < 0, @ > 0$   
donde 'q' representa la cantidad y 'p' el precio.

Se ignora la renta, las necesidades, los demás precios, etc. Los demás precios serán siempre de bienes y servicios de primera necesidad que podrían venir en un primer momento definidos por: alimentación, vestido, vivienda, sanidad y educación.

Para este modelo básico  $q = @ + bp$   $b < 0, @ > 0$ ; para un precio  $p > |@/b|$ , la cantidad sería negativa; si  $q = @ + b|@/b|$  con  $b < 0, @ > 0$ ;  $q = 0$ ; y para una cantidad muy grande el precio sería negativo.

Conviene definir una curva con una elasticidad constante, con la misma relación proporcional entre precio y cantidad en todo el intervalo y que no se introduzca en la zona de precios negativos.

$$Q = B_0 \cdot P^{b_{yx}}; \quad B_0 \text{ y } b_{yx} \text{ constantes}$$

$$\text{Log } Q = \text{Log } B_0 + b_{yx} \text{ Log } P; \text{ o lo que es lo mismo:}$$

$$Y = b_0 + b_{yx} X$$

---

<sup>335</sup>En la actualidad el núcleo central de las *necesidades consideradas básicas* incluye: alimentación, vestimenta, alojamiento y equipamiento doméstico para el funcionamiento del hogar, disponibilidad de agua potable y sistema de eliminación de excrementos, condiciones ambientales sanas, acceso a medios de transporte apropiados, a servicios de salud, educación y cultura. (INDEC, 1.984).

La forma de la ecuación de regresión queda caracterizada por:

\* No hay posibilidad de que el precio o la cantidad adopten valores negativos puesto que no puede definirse el logaritmo de un número negativo.

\* La elasticidad de la demanda es constante

$$\frac{P}{Q} \frac{dQ}{dP} = \frac{d \log Q}{d \log P} = \frac{dY}{dX} = b_{yx}; \quad \text{Así pues:}$$

la elasticidad de la demanda con respecto al precio del bien viene dada por la constante ' $b_{yx}$ '.

Se van a producir unas desviaciones entre la teoría y la observación; se ha de incluir el error o perturbación en el modelo en el que reside la aleatoriedad del mismo. La relación entre la cantidad adquirida y el precio no es exactamente lineal; hay, además, otros factores que intervienen: renta, precio de los bienes sustitutivos y complementarios, etc. La perturbación se utiliza para tener en cuenta el efecto sobre ' $Y$ ' de todas las demás variables omitidas en el modelo, y cualquier desviación entre la forma de la función supuesta y la verdadera relación entre las variables.

El modelo, todavía simple, quedaría:  $Y = b_0 + b_{yx} X + E$ ;

Como exigencia teórica, el efecto de las variables excluidas del modelo, y los errores de especificación de la forma de la relación deben ser independientes del precio del bien; es decir, la perturbación debe distribuirse con independencia de la variable independiente ' $X$ ' con el fin de obtener buenas estimaciones de los parámetros ' $b_0$ ' y ' $b_{yx}$ '. La teoría y la intuición deben ayudarnos a elegir qué

variables se incluyen en el modelo y cuáles se reúnen en el término de la perturbación.

*Ecuación de Demanda para una unidad familiar del sector informal (no cubierto):*

Para un momento 't' en el tiempo:

$$Y_t = b_1 x_{1t} + b_2 x_{2t} + b_3 x_{3t} + b_4 x_{4t} + b_5 x_{5t} + b_6 x_{6t} + b_7 x_{7t} + E;$$

Se puede plantear algo parecido a la función de demanda de Previsión Social por programas, donde 'q' puede venir definido por el nº de personas que pertenecen al colectivo en cuestión y que están adscrito a uno, dos o tres programas en cada momento, siendo éstos: Sanidad (enfermedad-maternidad, podría pensarse en incluir o no las prestaciones económicas); I.V.M; Desempleo; Prestaciones Familiares; y Otras; estos dos últimos programas se pueden caracterizar, si de hecho así ocurriese, como prestaciones no contributivas que generan derecho, o como asistencia social, o como prestaciones también contributivas

Se parte de las siguientes hipótesis:

- \* La cotización puede descomponerse por programas, es decir los potenciales asegurados pueden cotizar a uno, dos, tres o todos los programas.

- \* El hecho de cotizar puede entenderse como una decisión 'libre' por parte del sujeto, aunque exista una exigencia legal de inscripción y cotización de la actividad y del trabajador o unidad familiar en cuestión, el propio sector informal queda caracterizado por su ausencia de formalidad a la hora de cumplir con ciertos requisitos, situación que provocará más o menos permisibilidad por parte de las autoridades dependiendo del país o región de que se trate.

- \* Es una decisión 'libre' pero condicionada por las prioridades de consumo de los sujetos (individuos o unidades familiares), prioridades de consumo

determinadas en su mayor parte por el acceso a bienes y servicios de primera necesidad.

Para nuestro caso entendemos:

\*  $x_{1t} = 1$  ; dando lugar a un término independiente.

Anteriormente se ha hecho alusión a la decisiva importancia en la función de demanda peculiar que estamos tratando, de los precios de los bienes de primera necesidad, la inclusión de todos y cada uno de ellos daría al presente estudio una envergadura fuera de lugar; por esta razón es conveniente agrupar dichos bienes o servicios en cuatro grandes grupos, a saber: alimentación, vestido, vivienda y educación; a los que tratamos como bienes individuales e independientes. Por ello:

\*  $x_{2t}$  representa el precio de la alimentación como bien individual, este precio podría entenderse a partir de un indicador del nivel de precios de los alimentos (un número índice)<sup>336</sup>.

\*  $x_{3t}$  , se obtendrá de la misma forma, pero referido al vestido.

\*  $x_{4t}$  , se obtendrá a partir de un indicador del nivel de precios para la vivienda; para saber que indicador utilizar, puede no tenerse en cuenta el nivel de precios de la vivienda en propiedad por entender que la posibilidad de acceder a la vivienda a título de propiedad aleja a las familias del nivel de pobreza. Para países con un mayor nivel de desarrollo, puede ser correcto este planteamiento; pero existen otros países, como es el caso de buena parte de América Latina, donde hay una presencia muy considerable de barrios marginados, chabolismo, etc., aspecto este que habría que analizar en función del país o región en cuestión.

---

<sup>336</sup> Habría que transformar con posterioridad el n° índice en función de su base, además de tomar todos los índices con la misma base.

\*  $x_{5t}$ , variable que traslada al modelo el costo de la educación, dependiendo del país del que se trate nos encontraremos ante situaciones diferentes en cuanto a la gratuidad y obligatoriedad de la educación hasta una edad determinada; en cualquier caso siempre va a existir un coste asociado a la educación (p.e: transporte, libros, etc.); coste que, por otra parte, como mínimo puede venir representado por el coste oportunidad que supone mantener estudiando hasta una edad determinada a parte de la unidad familiar; aspecto fundamental en el análisis de la función de demanda para familias pertenecientes al sector informal de la economía, en las que el número de miembros dedicados a la actividad económica de que se trate es una de las variables fundamentales a la hora de determinar la capacidad de consumo vía renta.

\*  $x_{6t}$ , variable que traslada al modelo el costo de la sanidad. Puede venir definido por:

- Coste de transporte a los centros de salud;
- coste de los medicamentos: supondrá un porcentaje sobre su precio de venta (de 0% a 100%);
- coste de la asistencia sanitaria propiamente dicha, para aquellos sujetos o unidades familiares cotizantes supondrá un porcentaje sobre el ingreso declarado; a su vez este ingreso declarado (que incluso puede venir establecido por la administración como salario base sobre el que aplicar el porcentaje o tasa de cotización) puede definirse en función de la distancia existente al umbral de pobreza (por arriba o por abajo), o como porcentaje del salario medio. Para el resto de magnitudes de ingreso habrá que establecer la misma relación.

\*  $x_{7t}$ , representa la renta disponible de la unidad familiar, la renta monetaria que puede gastar durante el período en cuestión en bienes y servicios; si se toma como base la información muestral podría quedar representada por la

esperanza matemática de la renta disponible para este colectivo; bien como distancia al umbral de pobreza, bien como porcentaje sobre el salario medio.

*Por lo que afecta a las cotizaciones sociales es fundamental determinar la obligatoriedad o no de cotización, en el caso de no obligatoriedad la no cotización no daría lugar a una situación de `ilegalidad`, pero en cualquier caso, dentro del sector informal o economía sumergida, el hecho de contribuir o no, va a ser una decisión de la familia, basándose en: su renta disponible a priori (lo que determina su capacidad de ahorro), su valoración del sistema público de seguridad social dando lugar a un grado u otro de confianza; el orden de prioridades para cada contingencia (sanidad, desempleo, IVM, etc.); y, como no, de sus previsiones de futuro.*

Para incluir en el modelo el hecho de cotizar o no a cada uno de los programas, en caso de que se pudieran separar, se pueden añadir como variables explicativas como otros bienes o servicios (cada programa representaría un bien o servicio); el problema estaría en que el precio del `bien` vendrá determinada por una cotización o porcentaje sobre un determinado nivel de renta (en función de la distancia al umbral de pobreza o como porcentaje del ingreso o salario medio, como se ha indicado para el programa de salud).

A su vez, el nivel de renta disponible va a venir determinado por el número de miembros de la unidad familiar que participen en una actividad económica, remunerada o no, en función de que esa actividad se desarrolle en el seno de la familia; además, hay que tener en cuenta las posibles transferencias, a las que se haya accedido vía asistencia social, dada la ausencia de cobertura contributiva por hipótesis de partida.

De lo anterior se desprende que sobre el nivel de renta van a influir otras variables que no se pueden incluir en el modelo de forma aislada e independiente, ya que su

inclusión de este modo daría al traste con el supuesto de independencia entre las variables explicativas y, por otra parte, su no inclusión con los supuestos de ausencia de error de especificación y con el de  $E(E_t) = 0, \forall t (t = 1, \dots, T)$ . Puede que por este motivo el utilizar un modelo econométrico no sea lo más adecuado, ya que una de las variables explicativas fundamentales es función de otra serie de variables de indiscutible importancia, y más cuando lo que se quiere analizar es la influencia sobre la demanda previsional de una unidad familiar del sector informal que tienen las medidas, programas y políticas de seguridad social.

Los Modelos Econométricos tienen una *función explicativo*-predictiva de la realidad económica. Para la predicción a efectuar sobre el comportamiento de la variable estudiada tenga un grado aceptable de fiabilidad se hacen necesarias determinadas condiciones:

- Que la relación lineal estimada entre  $Y_t$  y las variables  $x_{1t}, \dots, x_{kt}$  se mantenga en el futuro.
- Que los parámetros sean suficientemente estables como para que sus estimaciones obtenidas sean una buena aproximación a los valores que se obtendrían al incorporar observaciones futuras.
- Que los valores futuros de las variables ' $x$ ' se estimen con suficiente fiabilidad.
- Que el modelo lineal utilizado esté correctamente especificado.
- Que el horizonte de predicción no sea muy lejano.

Se va a disponer de observaciones en distintos momentos del tiempo, esto es, la información básica consiste en series temporales de cantidades, '*precios*' y rentas. La principal desventaja de las series temporales agregadas reside en que con frecuencia existe una fuerte correlación a lo largo del tiempo en las variables '*independientes*' precios y renta real; cuantificar la incidencia de la renta de las familias pobres sobre los niveles de precios de los bienes de primera necesidad a lo largo del tiempo daría lugar a un estudio paralelo, pero lo que intuitivamente



parece probable es la existencia de tal incidencia; se trata del problema de la multicolinealidad.

La forma usual de resolver este problema en los estudios de la demanda consiste en utilizar un 'estimador externo' para el coeficiente-renta. La solución que se tome ante la presencia de multicolinealidad debe depender de la finalidad que se busque con el modelo econométrico. Por ejemplo, si la finalidad fundamental es predictiva la inclusión de variables redundantes (aquellas que dependen linealmente de las demás) no impide conseguir un buen ajuste global y, con ello, buenas predicciones de la variable endógena. Si, por otra parte, se pretende hacer un *análisis estructural* que contribuya al conocimiento descriptivo del fenómeno, *entonces la multicolinealidad es un problema grave*.

Para el caso que nos ocupa: Modelo de Demanda especificado en logaritmos, podría prescindirse de la variable renta y utilizar una elasticidad renta  $\hat{b}_7$  estimada con datos de sección cruzada (estimador externo) y utilizar las diferencias  $Y_t - \hat{b}_7 x_{7t}$  como variable independiente; sin embargo surge un problema, en datos de series temporales la elasticidad renta mide la proporción en que aumentará la demanda de bienes y servicios cuando aumente la renta considerada como un agregado; por el contrario, en datos de sección cruzada, dicha elasticidad mide el grado en que aumentará la demanda de un grupo de familias a otro grupo con un nivel de renta superior en un mismo instante del tiempo, es decir, en una misma coyuntura económica. Esto va a significar el establecimiento de distintos niveles de ingreso (probablemente la mayoría por debajo del umbral de pobreza) para un mismo momento. Se espera que los errores de muestreo sean relativamente pequeños y, menores de los que surgirían si existiera una estimación directa a partir de las propias series temporales.

Siguiendo con un punto de vista macroeconómico, se puede estudiar el comportamiento agregado de las economías domésticas cuando aumentan sus

rentas, hasta un nivel 'Y' - límite de pobreza. La mayoría de las teorías predicen que un incremento en la renta dará lugar a un incremento en el consumo "la ley psicológica fundamental es que los hombres se hallan dispuestos, como norma o promedio, a aumentar su consumo cuando aumenta su renta, pero en un incremento menor al de su renta"; para nuestro caso si nos limitásemos a unidades familiares bajo los límites de la pobreza se puede entender por definición que el consumo va a aumentar al mismo ritmo que su renta y que no va a existir una decisión libre de estas economías domésticas a la hora de elegir entre consumo o ahorro ante incrementos de renta; se partiría de la hipótesis intuitiva de  $PMgC = 1$ ; sólo se entenderá como ahorro las cotizaciones a los programas de previsión social (a largo plazo I.V.M).

El *resultado* de este planteamiento es presentar un problema de modelización más que dar una solución, pero que con los medios y datos suficientes puede llegar a tener una aplicación práctica en la reducción de la 'informalidad previsional'.

## *2.2 Informalidad y Pobreza - Enfoque Sistémico.*

El problema de la informalidad se inserta en una realidad mucho más compleja, definida en parte por el Sistema Social, Económico y Político en el que se desarrolla y que se ha pretendido definir en partes anteriores de este trabajo.

A la hora de modelizar un Sistema Social se distinguen dos puntos de vista diferentes; el primero pretende construir el modelo de un sistema social a partir, fundamentalmente, del procesamiento de datos históricos; no se trata de establecer la estructura interna del sistema sino de *ajustar un modelo a los datos reales que se conocen*. A este enfoque pertenece la *econometría* como proceso que consiste, esencialmente, en la aplicación de algoritmos convenientes a unos datos para obtener unos resultados: los valores de los parámetros que aparecen en el modelo, planteamiento inmediatamente precedente.

Otro punto de vista, y sin duda más complejo y completo, es aquel según el cual se trata de construir un modelo tras un análisis cuidadoso de los distintos elementos que intervienen en el sistema observado. De este análisis se extrae la lógica interna del modelo, y a partir de la estructura así construida se intenta un ajuste con los datos históricos; en este caso el ajuste de los parámetros libres del modelo a los datos históricos ocupa un lugar secundario, siendo el *análisis de la lógica interna de las relaciones estructurales* en el modelo los puntos fundamentales de la construcción del mismo; este punto de vista es el defendido por la *Dinámica de Sistemas*.

Para la construcción de un modelo en Dinámica de Sistemas se busca información proveniente de especialistas en el sistema social que se trate de modelar y a partir de ésta se establece la estructura del modelo; esta estructura no es única y su establecimiento depende, en gran medida, de la capacidad, intuición y experiencia del constructor del mismo.

A continuación, abordamos la primera parte de la construcción de un *Modelo Sistémico*, con insistencia en este caso en el problema de la pobreza, sin olvidar su estrecha relación relativa con la 'Informalidad' <sup>337</sup>.

Esta etapa de 'conceptualización', consiste en la obtención de una perspectiva y una comprensión mental del fenómeno en cuestión. Es la parte fundamental que condiciona el resto. Recurriendo a la literatura ya analizada sobre el tema, a las opiniones de expertos y a la propia experiencia, se está en condiciones de definir de la forma más clara y precisa posible el problema que se trata de explicar.

Hay que determinar cuales son los factores influyentes y cuales los bucles de realimentación necesarios para explicar el comportamiento pasado o futuro.

---

<sup>337</sup>En términos absolutos, existen en muchos países de América Latina, más 'pobres' insertos en el mercado formal de trabajo que en el informal; si bien, la probabilidad relativa de ser pobre es mucho mayor dentro del sector informal que en el formal. Aspecto debidamente tratado en otro punto de la tesis.

La información de la que se parte ha de ser lo más amplia posible, no necesariamente objetiva pasando a establecer un diagrama causal lo más sencillo posible que contenga los elementos esenciales del comportamiento de que se trate.

Llegamos así a construir un Diagrama Causal y Diagrama de Forrester representativos de la realidad a analizar, sin llegar a las etapas de Formulación y Evaluación del Modelo.

En una primera parte se ha tratado un aspecto muy particular desde un punto de vista econométrico, como es la posible función de Demanda de Previsión Social de las familias del Sector Informal; ahora lo que se pretende es tomar contacto con el Sistema en su conjunto dando entrada a todos los elementos que pueden ayudar a dar una explicación del fenómeno.

El estudio del fenómeno, es decir, la etapa de la conceptualización se puede pensar en que ya ha sido completada con los distintos apartados analizados de la realidad latinoamericana en materia económica (formal e informal), demográfica, social, de políticas de seguridad social, etc.

Se pueden distinguir distintas causas que expliquen el acceso al sector informal de la economía<sup>338</sup>, entre las que, de forma simplificada y atendiendo a su vinculación con la pobreza, pueden destacarse las siguientes:

- \* Interrupciones imprevisibles en la percepción de renta a causa de paro laboral, enfermedad o fallecimiento del principal asalariado de la familia.

- \* El ciclo de vida - en el que alternan periodos de miseria y no miseria según las cambiantes circunstancias familiares: durante la infancia, como miembro de una familia numerosa, un niño puede encontrarse en la miseria; durante la adolescencia y primeros años de la edad adulta, el individuo se gana la vida y como puede tener relativamente pocos gastos, disfruta de un período de relativa `autosuficiencia`;

---

<sup>338</sup> Están claramente explicitadas en otro punto del trabajo.

a continuación, el individuo funda su propia familia, tiene hijos, los gastos aumentan y la familia atraviesa un período de penuria; cuando los hijos crecen y empiezan a ganarse la vida el matrimonio disfruta de un nuevo período de 'autosuficiencia'; al dejar de trabajar por vejez, los ingresos disminuyen bruscamente y sufren de nuevo la miseria<sup>339</sup>. Puede ser un esquema de lo que experimentan las familias pobres del sector informal latinoamericano (no cubiertos por el sistema de Previsión Social, en su parte contributiva, y con deficiencias por lo que a asistencia social se refiere).

Podría ser interesante estudiar aquí la distribución de los salarios de la población en cuestión, a partir del nivel marcado por el mínimo salarial, si bien es cierto que es de muy difícil cuantificación los ingresos en unidades familiares que se dedican a actividades informales, y por lo tanto, sólo quedaría lo que una muestra nos pudiera aportar, basada ésta en lo que quieran declarar o reconocer los entrevistados, siendo la materia de ingresos donde más diferencias entre la realidad y lo declarado se puedan producir.

Hay que tener en cuenta, como ya se ha visto en puntos anteriores, que muchos autores defienden la idea de que el sector informal es el que va a determinar el salario mínimo real en la economía; aunque también hay otros que argumentan justamente sobre lo contrario.

El análisis del 'nivel de educación', sobre el que se ha tratado con amplitud en otras partes del trabajo, adquiere fundamental importancia al explicar la transmisión de la pobreza de generación en generación.

Existe una teoría según la cual la persistencia de modelos de comportamiento en generaciones sucesivas constituye una forma de adaptación sociológica de los

---

<sup>339</sup> Jackson, Dudley. *Análisis Económico de la Pobreza*. Colección Mcmillan Vicens-Vives. Ed. Vicens-Vives; Barcelona, 1974.

pobres a su situación de pobreza en una sociedad con alto grado de estratificación<sup>340</sup>.

#### Sistematización del problema:

El fenómeno de la pobreza (en el sector informal) se puede analizar como una interacción entre niveles y flujos en circunstancias externas variables.

El proceso puede empezar cuando un individuo sufre de una educación inferior al promedio; como el éxito en el mercado de trabajo exige un cierto nivel de conocimientos, el flujo de renta de este individuo como remuneración de un trabajo no cualificado será de escasa cuantía (bajos salarios) lo que va a determinar qué parte máxima de los ingresos va a dedicar a alimentación y alojamiento, que en cualquier caso va a verse traducido en probables insuficiencias nutricionales y de malas condiciones sanitarias, con un efecto directo sobre la salud.

Por otra parte, en trabajos de escasa cualificación la rotación de trabajadores produce etapas de desempleo<sup>341</sup> bien por vencimientos de contratos, por despidos, o, para trabajadores independientes, por coyunturas desfavorables; también la salud a través del absentismo laboral puede tener una incidencia directa sobre el nivel de desempleo. Es importante tener en cuenta que el desempleo abierto en América Latina es relativamente bajo, lo cubre parte del sector informal como estrategia de supervivencia.

---

<sup>340</sup> Fernández Saavedra, Gustavo. La transformación del Estado. Ed. ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales); Müller y asociados - Serie Democracia y sociedad - La Paz 1.995

<sup>341</sup> Cabría dar entrada a conceptos como desempleo, subempleo y sector informal. La informalidad representa una realidad económica con su propia génesis y evolución; no es algo que se pueda estudiar desde un punto de vista marginal en función, exclusivamente, del sector formal de la economía.

Toda una serie de deficiencias: analfabetismo, escasa renta, deficiente salud, desempleo, etc., puede provocar mediante tensiones y presiones situaciones familiares difíciles, e incluso de ruptura familiar; y todo ello en conjunto constituir probablemente obstáculos insalvables para el estudio, para volver así al punto de partida<sup>342</sup>. Existe también el coste oportunidad que representa dedicar un tiempo a la educación, o a la formación, en lugar de dedicarlo al trabajo, teniendo además en cuenta la importancia del trabajo infantil en muchas actividades familiares.

Por su parte, una alimentación nutritiva y la atención preventiva y curativa de la salud son bienes y servicios superiores; por lo tanto, el impacto de la reducción de la desigualdad en el consumo de esos bienes y servicios por parte de los pobres probablemente sea mayor que el impacto de la reducción de la desigualdad en el ingreso de los pobres. Entre éstos, la productividad de la mano de obra se ve afectada adversamente por una nutrición inadecuada y la falta de salud. El mejoramiento de la salud y la nutrición de los pobres producirá una mayor igualdad que aumentará la productividad y en consecuencia, estimulará el crecimiento<sup>343</sup>. Se pone aquí de manifiesto la interrelación existente entre conceptos tales como informalización - pobreza - educación - nutrición - salud - productividad - crecimiento - redistribución; dando muestra de la complejidad del fenómeno.

Mayor complejidad ofrece sin duda, la transformación de dichas relaciones intuitivas pero reales, en relaciones formales con sus correspondientes variables y parámetros; siempre y cuando no se quiera sacrificar el tratamiento global del problema tratado.

---

<sup>342</sup>Ver Diagrama Causal y Diagrama de Forrester, que pretenden establecer las interrelaciones del Sistema.

<sup>343</sup>Síntesis - Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, nº 23. Enero - Julio/95.

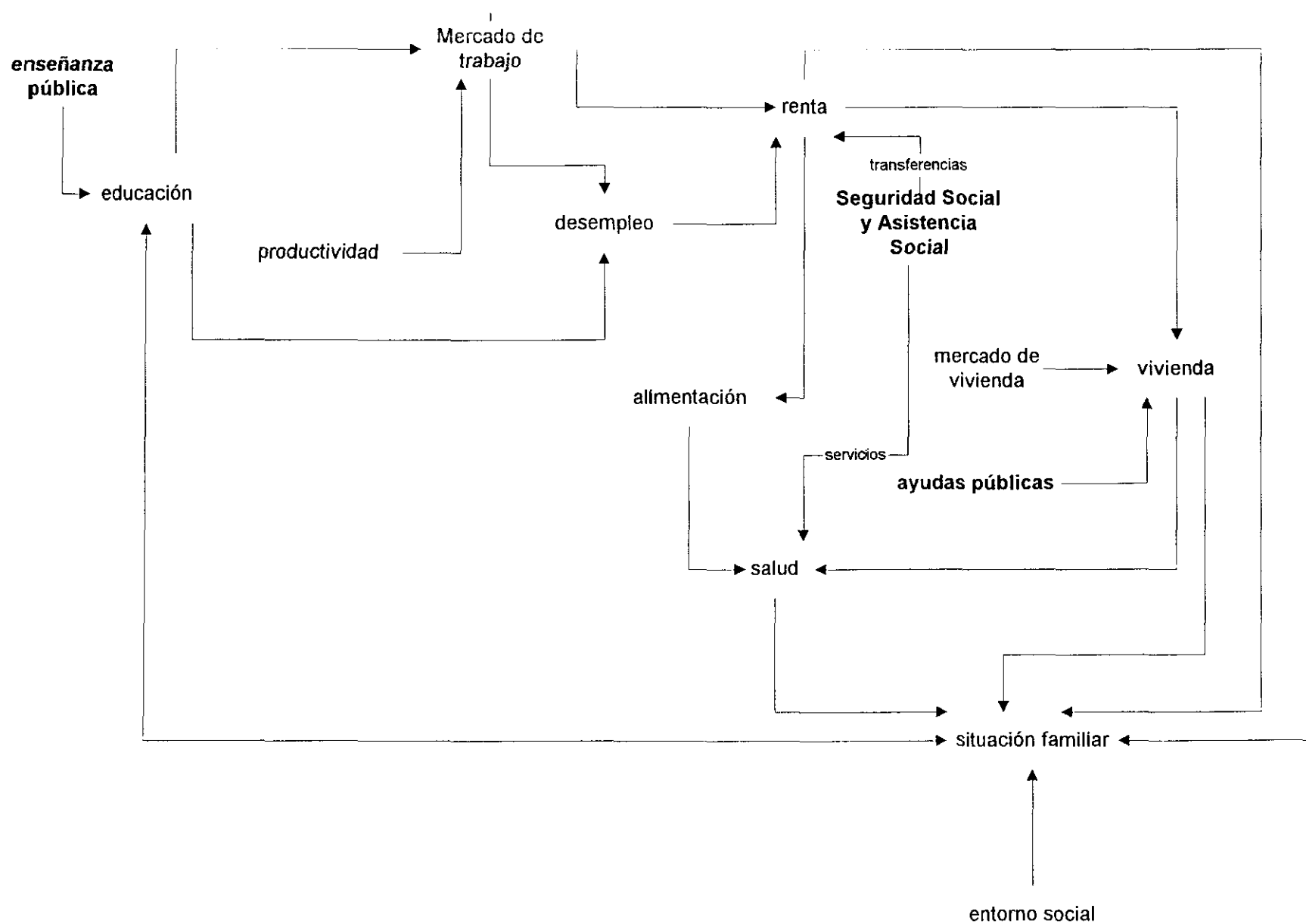


Diagrama 5: Sistematización de la Pobreza - diagrama causal.  
Elaboración propia empleando la metodología de la Dinámica de Sistemas.





## **PARTE IV   SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

### **Página**

### **CAPÍTULO 8 - LAS REFORMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NEOLIBERALES**

<b>1</b>	<b>La Seguridad Social Latinoamericana previa a las reformas</b>	<b>242</b>
<b>2</b>	<b><i>Reformas estructurales neoliberales - Globalización y Competitividad</i></b>	<b>255</b>
<b>3</b>	<b>La Nueva Seguridad Social - Capitalización vs Reparto</b>	
3.1	Introducción	265
3.2	Alternativas de Reforma, respecto al régimen financiero	266
3.3	El papel del ahorro	269
3.4	Los Organismos Internacionales ante las Reformas Previsionales	278
3.5	Conclusiones parciales	283

## **CAPÍTULO 8 - LAS REFORMAS PREVISIONALES EN AMÉRICA LATINA EN EL MARCO DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES NEOLIBERALES.**

### **1. La situación de la Seguridad Social en América Latina previa a las reformas.**

El cuadro que se muestra a continuación (cuadro 29) `Ordenamiento y Agrupación de los Países de América Latina, según el Desarrollo del Seguro / Seguridad Social - 1980, es fundamental para tener una idea previa de la situación de la Seguridad Social en la región antes de las reformas; ofrece con un vistazo datos básicos referidos tanto a cobertura, como al peso relativo del gasto previsional para la mayor parte de los países latinoamericanos.

Mesa Lago<sup>344</sup> realiza una agrupación de los mismos en tres subcategorías en función del proceso de introducción y evolución de la Seguridad Social:

Países pioneros - Argentina, Brasil, Chile, Cuba, Uruguay, y Costa Rica.

Países intermedios - Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

Países tardíos - El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana.

Se trata de datos estadísticos, obtenidos no sin dificultad, y que en cualquier caso se han tenido que enfrentar con la problemática adicional que ofrece la heterogeneidad de las situaciones, los métodos y las legislaciones.

---

<sup>344</sup>Mesa Lago, Carmelo. Aspectos Económico-Financieros de la Seguridad Social en América Latina y El Caribe; en la Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de Seguridad Social. Montevideo, 1990.

**Ordenamiento y Agrupación de los Países de América Latina, según el Desarrollo del Seguro/Seguridad Social: 1980**  
(cuadro 29)

Grupos/países	Ley inicial de Pensiones (a)	Población cubierta (b)		% de cotiz. legal (c)	Gasto de seguridad social en % (d)			Déficit o Superávit en % de los ingresos (e)	Razón: Pasivos / Activos
		Total	PEA		PIB	Gasto Social	Pensiones		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
<i>Grupo alto</i>									
Uruguay (g)	1920	69	81	33	11	39	79	-60	0.65
Argentina	1930	79	69	46	10	38	55	-13	0.32
Chile	1924	67	62	29	11	32	53	17	0.46
Cuba (g)	1920	100	93	10	9	13	44	-46	0.21
Brasil	1920	96	96	26	5	38	45	-7	0.18
Costa Rica	1943	78	68	27	9	36	21	0	0.06
Rango típico (h)		67 - 100	62 - 96	26 - 46	9 - 11	32 - 39	44 - 79	0 - (60)	0,18 - 0,65
<i>Grupo intermedio</i>									
Panamá	1941	50	46	21	7	23	34	-11	0.12
México	1941	53	42	18	3	18	21	17	0.08
Perú	1936	17	37	21	3	15	35	12	0.09
Colombia	1945	12	22	20	4	20	20	-8	0.05
Bolivia	1959	25	18	25	3	14	40	8	0.33
Ecuador	1930	8	23	21	3	10	48	36	0.15
Paraguay	1943	18	14	20	2	22	31	15	0.07
Venezuela	1966	45	50	14	3	15	33	26	0.06
Rango típico (h)		12 - 53	18 - 50	18 - 25	3 - 7	14 - 23	20 - 40	26 - (11)	0,05 - 0,15
<i>Grupo bajo</i>									
Rep. Dominicana	1947	8	14	14	2	16	21	4	
Guatemala	1969	14	33	20	2	14	14	3	0.06
El Salvador	1969	6	12	12	2	12	18	23	0.08
Nicaragua	1955	9	19	16	2	13	16	34	0.08
Honduras	1971	7	13	14	3	12	7	19	0.02
Haití	1965	1	2	12	1	-	10	15	-
Rango típico (h)		1 - 9	2 - 19	12 - 16	1 - 2	12 - 16	7 - 18	3 - 34	0,02 - 0,08

**Ordenamiento y Agrupación de los Países de América Latina, según el Desarrollo del Seguro/Seguridad Social: 1980**  
(cuadro 29)

- (a) Obtenido del cuadro 1 - 'Fechas de las primeras leyes sobre seguridad social en América Latina para los riesgos de IVM'.
- (b) Porcentaje de la población total cubierta por el programa de enfermedad y de la PEA cubierta por el programa de pensiones.
- (c) Total de porcentaje legal sobre la nómina salarial que debe cotizar el asegurado, el empleador y el Estado como tal.
- (d) El gasto de seguridad social incluye el gasto total de salud.
- (e) Déficit o superávit, resultante de sustraer los gastos de los ingresos totales de la seguridad social, como porcentaje de los ingresos.
- (f) Cociente de carga demográfica: número de asegurados pasivos (pensionados) dividido entre el número de asegurados activos (contribuyentes).
- (g) 1981, para Cuba y Uruguay sólo algunas cifras, otras corresponden a 1980.
- (h) Cálculo extrayendo un máximo de una variable fuera de lugar (outlier).
- (i) 1979
- (j) 1982

Fuente: II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social - "Aspectos Económico - Financieros de la Seguridad Social en Latino América y Caribe.

Mesa Lago, Carmelo - Montevideo (Uruguay), octubre 1990.

\* Países pioneros con sistemas estratificados.

Características típicas de este grupo antes de las reformas (1.980)<sup>345</sup>:

- Los primeros programas de pensiones aparecen en los años 20 y 30.
- La cobertura<sup>346</sup> sobrepasa el 60% de la población total y de la población económicamente activa (PEA).
- Total de cotizaciones sobre la nómina sobrepasa el 26%.
- Los gastos de seguridad social fluctúan entre el 9% y el 11% del PIB. Y en promedio representan un tercio del gasto fiscal.
- Entre el 44% y el 79% de dichos gastos es en pensiones debido a la antigüedad y madurez del programa y a la alta esperanza de vida.
- La razón pasivo/activo es muy alta, llegando hasta 0,6; esto se debe a la baja tasa de crecimiento de la población, al envejecimiento de ésta, la imposibilidad de incorporar a nuevos grupos de asegurados (porque la cobertura ya sea universal o por la *escasa potencialidad cotizante de los nuevos sectores a incluir*) y la maduración del programa de pensiones.
- El sistema se enfrenta a un desequilibrio actuarial y financiero serio.

Las causas del déficit es que los gastos aumentaron con mayor rapidez que los ingresos por las razones siguientes:

Por el lado del gasto: una legislación liberal y poco técnica en la concesión de prestaciones; retiros por antigüedad o anticipado<sup>347</sup>, edades de retiro más bajas para las mujeres que para los hombres; programas de pensiones que han madurado;

---

<sup>345</sup>Ver cuadro 29.

<sup>346</sup>Se distingue entre la cobertura poblacional 'legal', la 'estadística' y la real; la primera se prescribe por la ley pero no siempre se ejecuta mientras que la segunda se refiere a estimaciones sobre la población cubierta.

<sup>347</sup>El asegurado podría retirarse en un buen momento de su actividad productiva, cobrar una pensión igual o aproximada a su salario y desempeñar otro trabajo ya sea en el sector formal o en el informal.

mayor esperanza de vida a la inicialmente planteada en las legislaciones y en los balances actuariales; cálculo del salario base (o base reguladora) con un período corto y reciente de la vida laboral, lo que se traduce en un porcentaje alto de reemplazo salarial en pensiones.

Por el lado de los ingresos: dificultad en la extensión de la cobertura<sup>348</sup>, y si se hace sería para incorporar a los grupos de más bajo ingreso, lo que agravaría el desequilibrio; el número de contribuyentes activos se reduce progresivamente en relación al número creciente de pasivos; hay una fuerte evasión y mora especialmente en los países con tasas inflacionarias altas y sostenidas; el Estado rehúsa cumplir con sus obligaciones financieras, acumulando así cuantiosas deudas; excepto Chile, en la década de los ochenta, estos países no tienen fondos de reservas sustanciales y, por tanto, no hay ingresos por inversión.

\* Países intermedios con sistemas relativamente unificados.

Debido a la aparición más tardía del seguro social en este segundo grupo, así como a su unidad y uniformidad relativas, y a su cobertura más baja de riesgos y población, estos sistemas generalmente no tuvieron los problemas administrativos y financieros del primer grupo. Sin embargo los países que se colocaron a la cabeza de este grupo (con la cobertura más alta, madurez creciente del programa de pensiones y altos costos) han sufrido los problemas financieros típicos del primer grupo, agravados por la crisis de la década de los ochenta.

Características de este grupo, antes de las reformas (1980)<sup>349</sup>:

- Programas de pensiones - años 30 y 40.
- Cobertura poblacional entre el 12% y el 53%.

---

<sup>348</sup>La "formalización" del "sector informal" en materia previsional, supone un reto todavía hoy sin resolver.

<sup>349</sup>Ver cuadro 29.

- Cotizaciones entre el 18% y el 25%.
- Gastos de seguridad social entre el 3% y el 4% del PIB.
- La mayoría de dichos gastos se dedican a la atención a la salud mientras que sólo entre el 20% y el 40% se gasta en pensiones (relativa juventud del programa).
- Razón pasivo/activo fluctúa entre 0,05 y 0,15.
- El sistema generalmente acusa un desequilibrio actuarial y se aboca a uno financiero en el mediano o corto plazo.

La rápida aceleración de la cobertura de población y riesgos, en las décadas de 1.960 y 1.970, impulsaron a Costa Rica del grupo intermedio al alto; aunque mantiene la relativa novedad del programa de pensiones, el bajo porcentaje que se gasta en dicho programa y la baja razón pasivo/activo (estas dos resultado de la primera) y la juventud de su población.

\* Países tardíos con mayor grado de unificación.

Dos subgrupos:

- *Los países menos desarrollados de América Latina: Centroamérica (con la excepción de Costa Rica y Panamá) y el Caribe latino (excepto Cuba).* Estos países, al menos hasta la crisis económica de la década de los 80, no confrontaron dificultades financieras y su principal problema es extender la cobertura poblacional.

Características (1980)<sup>350</sup>:

- Programas de pensiones: años 50 y 60.

---

<sup>350</sup> Ver cuadro 29.



- Cobertura menor del 14% de la población total y se concentra en la capital y ciudades más importantes.
- Cotizaciones totales - 12% y 16%
- Gastos de seguridad social sobre el 1% y el 3% del PIB.
- Cerca del 80% de dicho gasto se dedica al programa de enfermedad y menos del 20% a pensiones.
- La razón pasivo/activo es muy baja, entre 0,02 y 0,08; debido a la novedad del programa, a la esperanza de vida muy baja, a la muy alta tasa de crecimiento de la población y el potencial de extender la cobertura<sup>351</sup>.
- El sistema no se enfrenta, al menos a corto y medio plazo, al desequilibrio financiero.

- Países del Caribe no latino, los cuales ganaron su independencia en las décadas de 1.960 y 1.970. En las antiguas colonias británicas, se estableció un sistema nacional de salud antes de la independencia, y después de ésta se crearon programas de seguro social (excluyendo la atención a la salud). A pesar de su novedad, estos programas alcanzaron cobertura poblacional universal en la década de los 80 y tienen un alto grado de unidad y solidez financiera.

Características: (Bahamas; Barbados y Jamaica) muestran similitudes con el caso de Costa Rica: cobertura poblacional universal, baja razón pasivo/activo, población joven y alta esperanza de vida; aunque dada su novedad y menor generosidad, sus porcentajes de cotizaciones y sus costos son inferiores y tienen una situación financiera mejor.

---

<sup>351</sup> Están disponibles al respecto los cuadros sobre la situación demográfica de la región elaborados por el Centro Latinoamericano de Demografía - CELADE, incluidos en el capítulo dedicado a los recursos humanos. Ver relación de cuadros.

De lo anterior se desprende que mientras más alto se coloca un país en el ordenamiento establecido registra las siguientes tendencias en las variables<sup>352</sup>:

- a) mayor la antigüedad del programa de pensiones;
- b) mayor los porcentajes de la población total y PEA cubiertos;
- c) mayor la contribución porcentual total sobre la nómina salarial;
- d) mayor el porcentaje del gasto de seguridad social en relación al PIB y al gasto fiscal;
- e) mayor el porcentaje de dicho gasto que va a pensiones;
- f) mayor el desequilibrio financiero y actuarial;
- g) mayor la razón pasivo/activo;
- h) mayor el porcentaje de la población de 65 y más años de edad;
- i) mayor la esperanza de vida al nacer.

Problemas financieros adicionales:

1 - Carga admisible. Se hace necesario investigar más a fondo cuál es la carga financieramente adecuada o económicamente tolerable para cada país.

2 - Regresividad. El asegurado generalmente no financia más de un tercio de los costos de su protección y esta situación es inequitativa en los países que tienen muy baja cobertura poblacional. El porcentaje de población no asegurada (incluyendo el grupo de más bajo ingreso) podría financiar el grueso de las prestaciones de los asegurados vía transferencias de precios e impuestos.

---

<sup>352</sup>Mesa Lago en su trabajo 'Aspectos Económico-Financieros de la Seguridad Social', establece que por correlación múltiple se produjeron coeficientes de correlación positivos (estadísticamente representativos) entre las variables, indicando que el sistema de seguridad social se ha desarrollado de forma que el avance de una variable tiende a ir acompañado del avance del resto de las variables.

3 - Evasión (no registro en el sistema), mora patronal (atraso en el pago)<sup>353</sup>, presiones inflacionistas<sup>354</sup> y altos costos administrativos.

4 - Ineficiencia de la inversión.

En general, y tradicionalmente<sup>355</sup>, la inversión de la reserva del seguro social - en los primeros años derivada de la capitalización, y con posterioridad de regímenes de prima media escalonada (PME) -, no ha sido hecha de manera eficiente en América Latina. En casi toda la región los organismos de seguro social no estaban diseñados para actuar como intermediarios financieros; además hubo, y todavía hay en muchos casos, un deficiente desarrollo del mercado de capitales y la inflación acabó con las reservas.

Esta situación se ha visto notablemente alterada con las reformas y particularmente con la legislación relativa a la inversión de los Fondos o Reservas contemplada en las mismas.

Por lo que respecta a los regímenes de financiamiento, tres son los fundamentales a tener en cuenta: capitalización; prima media escalonada (Mesa Lago lo identifica como capitalización parcial) y reparto (simple o de capitales de cobertura).

Los programas de riesgo a corto plazo (enfermedad - maternidad, asignaciones familiares y desempleo) generalmente usan el régimen de reparto, mientras que los programas a largo plazo (pensiones de vejez, invalidez, muerte y riesgos profesionales) pueden usar uno de los tres métodos citados.

---

<sup>353</sup> Algunos datos de la década de los ochenta son: - Argentina - 23% de evasión; - Bahamas, - 19% combinando evasión y mora; - Barbados - 44% de mora; - Brasil - 60% combinando evasión y mora; - Chile - 30% de mora; - Jamaica - 44% de mora; - Perú - 33% de evasión. (Fuente: Mesa Lago, Carmelo).

<sup>354</sup> p.e: la deuda del Estado con el sistema previsional en Perú se devaluó un 99,8% en el período 1.981 - 1.988.

<sup>355</sup> Antes de las últimas reformas.

Inicialmente, muchos países de América Latina adoptaron capitalización completa, con aportación tripartita y gestión estatal, pero no cumplieron sus requisitos esenciales. Así:

- el poder legislativo añadió prestaciones nuevas y liberalizó las condiciones de adquisición sin incrementar las contribuciones;
- la evasión y mora, la deuda estatal y la ineficiencia en la inversión redujeron el ingreso a menos de lo proyectado;
- aumentos no tenidos en cuenta de la esperanza de vida resultaron en un período más largo de disfrute de la pensión por lo que modificaron los cálculos actuariales y las edades de retiro no fueron incrementadas de forma adecuada<sup>356</sup>;
- y, la inflación obligó a aumentar el valor real de las pensiones de manera imprevista.

Así se pasó de la capitalización completa a sistemas de prima media escalonada, - todavía mantenido como tal en muchas legislaciones (Colombia, Venezuela) y en algunas sólo formalmente actuando como reparto simple en la práctica (Nicaragua, Perú) - ,y, a continuación, empezando por los países pioneros, a sistemas de reparto. Las reformas actuales plantean el regreso a los sistemas de capitalización.

Como consecuencia, las reservas de los sistemas se fueron agotando y fue necesario llevar a cabo ordenamientos institucionales y ajustes imprescindibles en coyunturas económicas desfavorables, anticipando la crisis de madurez del propio sistema.<sup>357</sup>

---

<sup>356</sup>En Costa Rica y Panamá la edad de retiro anticipado fue reducida mientras que la esperanza de vida creció notablemente.

<sup>357</sup>Feldman, Jorge (Sociólogo - Investigador del Centro de Estudios del Estado y la Sociedad - CEDES - Buenos Aires); en el libro `Regímenes Pensionales´; FAUS - CIID- FESCOL; Santafé de Bogotá, Colombia, 09/1992.

En la década de los ochenta, la cobertura del seguro social decreció o se estancó o su ritmo de crecimiento disminuyó sustancialmente. Los incrementos en el desempleo, la informalidad y la evasión son los principales causantes de este fenómeno. Además se produjo un estancamiento o reversión en la extensión de la cobertura al sector rural.

La crisis y los programas de emergencia obligaron a algunas instituciones de seguro social a devaluar las pensiones. El deterioro de los servicios de salud se manifestó en varios países por la paralización en la inversión en planta física y equipo, corte en el suministro de medicinas, eliminación de comidas en hospitales, etc.

Al problema de la baja cobertura global debe añadirse, en la mayoría de los países, el de la desigualdad en el grado de cobertura entre grupos ocupacionales, ramas económicas y unidades geográficas.

Las pensiones promedio de varios grupos de asegurados para el período 1980 - 1987 puede verse en el cuadro siguiente (cuadro 30); donde las fuerzas armadas muestran la mayor disparidad<sup>358</sup>. Estos datos están referidos para Colombia, Chile, México y Uruguay, a los primeros años de la década de los ochenta, es decir, al comienzo de la crisis económica que la convirtió en la *‘década perdida’*; se observa en todos los casos la *‘recompensa’* a la presión organizada para grupos como los empleados públicos, policía, o el sector bancario, mostrándose sólo para Uruguay la discriminación prestacional para el sector rural y los trabajadores domésticos.

Por varias razones, escaso número de países incluídos, ausencia de datos para todos los sectores o grupos relacionados, y falta de comparabilidad en el tiempo, el cuadro adjunto ofrece limitaciones, sin embargo, da una idea de la heterogeneidad previsional analizada en puntos anteriores.

---

<sup>358</sup> Fuente: Mesa Lago, Carmelo. II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social; Montevideo, octubre de 1990.

**Desigualdades entre Pensiones Promedio de varios grupos de asegurados en Países  
seleccionados de América Latina: 1980 1987 (a)  
(cuadro 30)**

	Bolivia (1987)	Colombia (1982)	Costa Rica (1986)	Chile (1980)	México (1980)	Uruguay (1982)
General	1.0	1.0	1.0	1,0 (b)	1,0 (c)	1,0 (d)
Fuerzas Armadas		2.5		8.0	5,5 (c)	4.9
Policía		1.6		6.9		4.1
Empleados Públicos	1.2	1.7		3.2	3.8	2.0
Magisterio	1.3		3.4			2.0
Hacienda, Judicatura			5.8			
Bancario		3.4		5.7		3.8
Petróleo	2.2					
Rural						0.8
Doméstico						0.7

(a) Razón entre el sistema general (1,0) y los otros.

(b) SSS (fondo de obreros) el mayor de Chile en esa época.

(c) IMSS (fondo general del sector privado) el mayor de México.

(d) DIPAICO (fondo de industria y comercio) el mayor de Uruguay.

(e) Proporción de 1971.

Fuente: II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social - "Aspectos Económico - Financieros de la Seguridad Social en Latino América y Caribe.

Mesa Lago, Carmelo - Montevideo (Uruguay), octubre 1990.

La cobertura tiende a estar relacionada con el ingreso, la calificación laboral y el poder de los grupos de presión. Registrándose la cobertura más baja entre los desempleados, trabajadores no calificados, especialmente agrícolas y por cuenta propia y los de más bajo ingreso.

Lo que parece claro, en cualquier caso, es que el `modelo Bismarckiano´ de seguro social basado en contribuciones salariales del mercado formal de trabajo y con prestaciones proporcionales a los salarios, no parece adecuarse a la resolución de los problemas previsionales para la mayoría de los países de América Latina y, especialmente, para los menos desarrollados.

## 2. Las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina. Globalización y Competitividad.

Para la mayor parte de la región, en la década de los ochenta, se produjo un cambio de estrategia económica de signo neoliberal y con incidencia decisiva sobre el desarrollo, el crecimiento y la distribución<sup>359</sup>.

Para poder entender el comportamiento de la economía en América latina en los últimos años es necesario insertarla en el Mercado Mundial y en las nuevas tendencias globalizadoras.

El término `globalización´ se ha utilizado para designar el amplio proceso de transformación tecnológica, institucional y de orientación que está ocurriendo en la economía internacional. Su significado se vuelve más riguroso cuando aparece en conjunto con otros términos, como en las expresiones `globalización de los mercados´, `globalización de la producción´ o `globalización de la competencia´.

El proceso de globalización podría definirse como un "sistema de producción en el que una fracción cada vez mayor del valor y la riqueza es generada y distribuida mundialmente por un conjunto de *redes privadas* relacionas entre sí y manejadas por las *grandes empresas transnacionales*, que constituyen estructuras concentradas de oferta, aprovechando plenamente las ventajas de la *globalización financiera*, núcleo central del proceso"<sup>360</sup>.

---

<sup>359</sup>Ramos, Joseph (Director División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL). `Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina´. Revista de la CEPAL nº 62; Santiago de Chile; Agosto de 1997.

<sup>360</sup>Definición de la OCDE, 1992.



<sup>361</sup>Por lo que respecta al concepto de 'competitividad', el 'Grupo Asesor sobre Competitividad'<sup>362</sup>, creado por la Comisión Europea en febrero de 1995, se ocupa en su primer informe del significado de competitividad, a la que a veces 'se percibe como una obsesión', afirmando que 'implica elementos de productividad, eficiencia y rentabilidad' y ligándola a la inversión y a la acumulación de capital. Por su parte, *Jose Antonio Herce* afirma que "la competitividad consiste en la capacidad general de una empresa para ofrecer su producto en el mercado correspondiente bajo estándares de precio y calidad que los demandantes puedan identificar y comparar con los de otras empresas domésticas o extranjeras"<sup>363</sup>.

<sup>364</sup>En el ámbito latinoamericano, la actual propuesta de la CEPAL concibe la competitividad como '*competitividad sistémica*' donde los que compiten en el mercado mundial, no son mercancías sino sociedades enteras. Cabría discutir este planteamiento ya que existe el argumento alternativo que entiende que la competencia se realiza entre empresas, no entre países o sociedades. La paradoja de crecimiento sin equidad podría avalar esta segunda opción.

La conclusión es que la generación y distribución de la riqueza en el espacio nacional pasa a depender estrechamente de las expectativas y actividades de agentes económicos de otras regiones del planeta.

---

<sup>361</sup>Solans, Eugenio Domingo - Universidad Autónoma de Madrid, representante español en el Comité del Banco Central Europeo. 'Competitividad y Economía del Bienestar. Incidencia de las principales políticas públicas en la competitividad: pensiones y ahorro. (Capitalización y Reparto - Planteamientos científicos)' -

<sup>362</sup>Competitiveness Advisory Group.

<sup>363</sup>'la anterior definición evoca multitud de elementos que influyen en la competitividad de una empresa y de una economía' (Herce, Jose Antonio). En las jornadas sobre '*Desarrollo Social*', organizadas por la Casa de América, en Madrid los días 30 y 31 de Enero de 1996.

<sup>364</sup>Leiva, Fernando (Investigador del CETES - Centro de Estudios sobre Transnacionalización, Economía y Sociedad).. '*Los intelectuales chilenos frente a la Globalización*'. en '*Globalización. Una mirada crítica*'. Tópicos '90 - Cuaderno de Estudios nº 8., Centro Ecuménico Diego de Medellín. Santiago de Chile; Mayo de 1997

Aunque la etapa actual de internacionalización presenta nuevas características, se inserta en un proceso histórico más prolongado en el que se crearon las condiciones para las transformaciones en curso. La creciente homogeneización internacional de los métodos de producción y de consumo y, principalmente, la reducción del precio relativo de las comunicaciones y los transportes, como consecuencia de los avances tecnológicos, fueron algunas de las precondiciones de la transformación de la estructura de la economía mundial.

La movilidad internacional de la tecnología y de las empresas transnacionales<sup>365</sup> está facilitando la localización de la producción en aquellos lugares en que los costos (ambientales, de infraestructura y, sobre todo, laborales) son más bajos. Es necesario señalar el hecho que *los países desarrollados más grandes exigen una mayor armonización de las políticas públicas como una manera de equiparación previa de las condiciones de competencia.*

Por su parte, no es un objetivo empíricamente demostrado de las empresas transnacionales el promover el desarrollo de los recursos de un país; su objetivo, desde un punto de vista teórico simple, es optimizar las ganancias, por lo que considerarlas como auténticos instrumentos de desarrollo puede ser una conclusión precipitada.

---

<sup>365</sup> Entre 1991 y 1993 40.000 casas matrices y 250.000 sucursales en el extranjero generaron las dos terceras partes de todo el comercio mundial, a través de las transacciones intrafirma e interfirmas, lo que deja a sólo un tercio de todo el comercio bajo el régimen de libre mercado y libre comercio (Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 'World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (UNCTAD/DTCI/26), Ginebra, Naciones Unidas, 1995).

El GATT, en el informe de 1994, dice que tan sólo el 7% del mercado mundial puede ser llamado de libre mercado; el resto es mercado intra empresas o mercado administrado por convenios en los Estados y entre los Estados. (Arruda, Marcos (Economista). 'El Nuevo Orden Global: Crisis de la Ética y de la Racionalidad').

<sup>366</sup>A mayor apertura en las economías pequeñas en volumen e importancia relativa, las posibilidades de administrar variables como la tasa de interés, el tipo de cambio y la inflación, chocan con los movimientos de capitales cuyos tamaños relativos cuestionan la capacidad operativa de los propios bancos centrales<sup>367</sup>. Esto se añade a las tradicionales fluctuaciones de precios de los productos de exportación, todos determinados por el mercado mundial, sumando efectos desestabilizadores sobre latinoamérica<sup>368</sup>.

La 'integración' a los mercados mundiales y la competencia que esto supone, para muchos países, va paralela a una '*desintegración social*' observable en la permanencia de los niveles de pobreza y profundización de las desigualdades distributivas; a una dinámica de competencia que dificulta la supervivencia de sectores económicos completos (*desintegración sectorial*); y por último, a asimetrías geográficas observadas al interior de los países que se traducen en que grandes zonas queden marginadas de cualquier efecto benéfico del crecimiento (*desintegración territorial*).<sup>369</sup>

---

<sup>366</sup>Agacino, Rafael (Economista, Investigador del Programa de Economía del Trabajo, PET; Santiago de Chile). 'La Anatomía de la Globalización y la Integración Económica'. En 'Globalización. Una mirada crítica'. Tópicos '90 - Cuaderno de Estudios n° 8., Centro Ecuménico Diego de Medellín. Santiago de Chile; Mayo de 1997

<sup>367</sup>Los capitales altamente volátiles se han convertido en un factor de vulnerabilidad para las economías nacionales, y han planteado nuevos interrogantes sobre la capacidad de los gobiernos para seguir definiendo su política monetaria y fiscal con eficacia.

<sup>368</sup>Incluso en América Latina, muchos de los precios de los 'commodities' exportables no fluctúan por efecto de la demanda mundial, sino por la sobre-producción que las propias empresas productoras residentes en América Latina generan a objeto de amortizar más rápidamente sus inversiones o simplemente aumentar sus volúmenes de ventas para extender sus fuentes de inversión. (Como ejemplo citamos el caso de la producción de cobre en Chile. En 1997, las grandes empresas nacionales y transnacionales de cobre controlan sobre el 54% de la producción cuprífera nacional, las que a su vez constituyen un segmento importante de la oferta mundial del metal. En este contexto, la disminución tendencial del precio del cobre observada durante el último año, se explicaría principalmente por una sobre producción generada internamente desde Chile por éstas empresas. Así, se da la aparente paradoja que 'Chile produce contra Chile'). (Agacino, R.)

<sup>369</sup>Agacino, Rafael (Economista, Investigador del Programa de Economía del Trabajo, PET; Santiago de Chile). 'La Anatomía de la Globalización y la Integración Económica'. En

Los indicadores sociales que reflejan el profundo desequilibrio existente en términos de movilidad y beneficios entre capital y trabajo constituyen el aspecto menos alentador del actual proceso de transformación, al coexistir con importantes tasas de desempleo de largo plazo o estructural; bolsas de trabajo de baja productividad y mal remuneradas que acentúa la heterogeneidad salarial y la precarización respecto a beneficios sociales y carga de trabajo; además de una creciente concentración del ingreso y de la riqueza.

Thurow<sup>370</sup> sugiere que, con el avance del proceso de globalización económica, puede acelerarse la convergencia de los niveles de productividad a escala mundial, lo que haría que los trabajadores no calificados de los países desarrollados perdieran sus empleos a menos que aceptaran la equiparación de sus salarios con los que perciben los trabajadores no calificados en los países en desarrollo.

Según el Secretario de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)<sup>371</sup>, "...cientos de millones de otros seres humanos temen que las mismas fuerzas amenacen con excluirlos - tal vez para siempre - de las promesas de prosperidad. Esas personas son desempleados o trabajadores con bajos salarios de los sectores de las economías industriales que se han quedado rezagados en el proceso de cambio. Cabe añadir también a los pobres y las personas sin trabajo de muchos países en desarrollo que dependen de un corto número de productos básicos y a los que apenas, o nada, han afectado la globalización y la liberalización".

---

´ Globalización. Una mirada crítica ´. Tópicos ´90 - Cuaderno de Estudios nº 8., Centro Ecuménico Diego de Medellín. Santiago de Chile; Mayo de 1997

<sup>370</sup>Thurow, L . ´ La guerra del siglo XXI ´. Javier Vergara Editor, S.A. Buenos Aires, 1994

<sup>371</sup>UNCTAD, 1996, p.115. UNCTAD - Informe del Secretario General de la UNCTAD a la novena sesión de la Conferencia. El desarrollo frente a dos corrientes poderosas: la globalización y la liberalización - Nueva York, 1996.

Las cifras sobre la evolución de algunos indicadores socioeconómicos para el período 1990 - 1996, se muestran en el siguiente cuadro (cuadro 31), destacándose la pérdida de poder adquisitivo del salario mínimo, sobre todo en los casos de Guatemala, Honduras, México, Perú y Uruguay, aun a pesar de haberse recuperado, en general, en PIB y el ingreso por habitante.

El control que sobre la inflación se ha hecho en estos últimos años, es un logro de gran importancia como condición necesaria para la inversión y el crecimiento económico de toda la región, al igual que evita el deterioro del poder adquisitivo de las rentas en general, y de las salariales en particular.

Las cifras macroeconómicas de América Latina de los últimos años, parecen preparadas para competir en una economía global, sin embargo, siguen susbsistiendo graves problemas de distribución del ingreso junto con una inestabilidad de fondo, que aunque no comparable con la de años anteriores, produce una seria vulnerabilidad económica.

**América Latina (15 Países): Evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1990 - 1996**

(cuadro 31)

PAIS	AÑO	PIB por habitante (en dólares de 1990)	Ingreso por habitante (en dólares de 1990) a)	Desempleo urbano (Porcentajes)	Variación media mensual del índice de precios al consumidor	Variaciones porcentuales			
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante a)	Salario mínimo urbano
Argentina	1990	4346	4320	7.5	30.38	1990-1996	24.3	32.8	251.4
	1994	5636	5880	11.5	0.30	1992-1994	10.7	12.3	78.6
	1996	5402	5737	17.2	0.01	1994-1996	-4.2	-2.4	-3.4
Bolivia	1989	778	754	10.2	1.20	1989-1995	11.5	10.6	60.8
	1994	843	839	3.1	0.85	1992-1994	3.9	6.2	21.3
	1996	867	834	4.2	0.98	1994-1996	2.9	-0.5	-5.7
Brasil	1990	2715	2642	4.3	32.60	1990-1996	7.6	9.5	18.8
	1994	2800	2784	5.1	29.40	1992-1994	7.4	8.4	5.4
	1996	2921	2895	5.4	1.21	1994-1996	4.3	4.0	10.0
Chile	1990	2320	2196	9.2	1.95	1990-1996	37.5	40.1	35.6
	1994	2836	2768	8.3	0.86	1992-1994	6.8	7.6	8.8
	1996	3190	3077	7.0	0.59	1994-1996	12.5	11.1	9.0
Colombia	1990	1236	1196	10.5	2.15	1990-1996	14.7	21.4	-5.1
	1994	1357	1402	8.9	1.73	1992-1994	8.1	10.6	1.1
	1996	1418	1452	11.2	1.59	1994-1996	4.5	3.5	-1.1
Costa Rica	1990	1881	1868	5.4	1.46	1990-1996	6.9	10.6	-8.9
	1994	2069	2146	4.3	1.06	1992-1994	5.5	8.1	1.2
	1996	2012	2065	6.6	1.35	1994-1996	-2.7	-3.8	-2.7
Ecuador	1990	1170	1049	6.1	3.35	1990-1996	7.9	10.6	50.7
	1994	1257	1115	7.8	2.03	1992-1994	2.8	0.9	33.1
	1996	1262	1160	10.4	1.84	1994-1996	0.4	4.1	30.0
Guatemala	1990	870	874	6.1	1.02	1989-1996	9.5	14.6	-64.5
	1994	929	979	5.2	0.99	1992-1994	2.8	4.0	-23.4
	1996	953	1002	4,9 b)	0.88	1994-1996	2.6	2.3	-9.5
Honduras	1990	686	687	7.8	1.76	1990-1996	3.6	6.0	-14.0
	1994	696	717	4.0	1.65	1992-1994	-0.7	6.2	-12.8
	1996	711	728	6.5	1.80	1994-1996	2.2	1.5	-9.3
México	1989	3058	2948	2.9	1.53	1989-1996	4.9	6.1	-36.2
	1994	3377	3318	3.7	0.56	1992-1994	2.7	2.3	-1.4
	1996	3209	3128	5.5	2.49	1994-1996	-5.0	-5.7	-20.6
Panamá	1989	2098	2065	20.4	0.00	1989-1996	26.1	28.5	10.3
	1994	2621	2697	16.0	0.10	1991-1994	10.6	19.2	8.5
	1996	2646	2654	16.4	0.10	1994-1996	0.9	-1.6	3.5

(Continúa)

**América Latina (15 Países): Evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1990 - 1996**  
(cuadro 31 continuación)

PAIS	AÑO	PIB por habitante (en dólares de 1990)	Ingreso por habitante (en dólares de 1990) a)	Desempleo urbano (Porcentajes)	Variación media mensual del índice de precios al consumidor	Variaciones porcentuales			
						Período	PIB por habitante	Ingreso por habitante a)	Salario mínimo urbano
Paraguay	1990	1248	1258	6.6	2.73	1990-1996	0.1	10.5	-10.6
	1994	1247	1349	4.4	1.57	1992-1994	1.6	8.5	-1.3
	1996	1249	1390	8.2	0.78	1994-1996	0.2	3.0	4.0
Perú	1990	1657	1604	8.3	43.43	1990-1996	22.0	22.2	-34.7
	1994	1895	1822	8.8	1.79	1992-1994	16.4	16.2	-9.0
	1996	2021	1960	7.9	0.91	1994-1996	6.7	7.6	5.5
Uruguay	1990	2975	2874	8.5	6.48	1990-1996	21.0	27.8	-40.1
	1994	3554	3587	9.2	3.13	1992-1994	8.6	9.3	-23.0
	1996	3598	3671	11.9	2.10	1994-1996	1.2	2.3	-11.0
Venezuela	1990	2495	2440	11.0	2.88	1990-1996	1.7	-1.6	7.2
	1994	2594	2248	8.9	4.04	1992-1994	-6.3	-9.3	-1.9
	1996	2538	2399	12.3	5.94	1994-1996	-2.2	6.7	-11.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial suministrada por los países.

a) Se refiere al ingreso bruto nacional real por habitante.

b) Total nacional.

La crisis de la deuda externa representó la puerta de entrada de drásticas *reformas neoliberales en América Latina*.

El proceso queda claramente explicado por Sunkel<sup>372</sup>: "la suspensión del servicio de la deuda externa por parte de México a finales de 1.982, causada por el sobreendeudamiento, la recesión internacional, la caída de los precios del petróleo y el aumento de las tasas de interés, llevó a los bancos acreedores a negar el refinanciamiento de la deuda externa de ese país y luego de los demás países latinoamericanos sobreendeudados. Así, estos también se vieron forzados a suspender el servicio de sus deudas, lo que desencadenó un terremoto económico generalizado. Se hacía necesario revertir en breve plazo los fuertes desequilibrios macroeconómicos `expansivos`, y lograr en cambio, desequilibrios `recesivos`, de signo contrario, reduciendo las importaciones por debajo de las exportaciones para generar las divisas necesarias, esto suponía: contraer el consumo y la inversión privados; reducir el gasto fiscal corriente, de transferencias y de capital para generar superávits fiscales sustanciales (estos eran necesarios para absorber y compensar el excedente de divisas destinado al servicio de la deuda externa, cuya responsabilidad el Estado fue forzado a asumir). A fin de lograr todos estos objetivos era preciso imponer políticas fiscales, monetarias y financieras restrictivas".

Las medidas adoptadas<sup>373</sup> pueden resumirse en:

---

<sup>372</sup>Sunkel, Osvaldo. 'La Crisis Social de América Latina', en 'Desarrollo Social - Tarea de Todos'; Contreras Quina, Carlos (Compilador); Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia. Santiago de Chile, 1.994.

<sup>373</sup>Desde un punto de vista simplista, para el neoliberalismo, con escasas excepciones, el conjunto de medidas señalado es condición necesaria y también suficiente para el crecimiento y, en lo esencial, para la equidad; y si no se dan los benéficos resultados que se esperan, se deberá a rigideces derivadas de intervenciones de la política e institucionalidad económicas. El neoestructuralismo atribuye en cambio muchas de las rigideces más importantes a deficiencias, segmentaciones y vacíos en los mismos mercados de factores, con lo cual cuestiona que dichas medidas se traduzcan automáticamente en crecimiento, y menos aún en equidad. Por ello recomienda la intervención selectiva del Estado para superar estas carencias (Fuente: Sunkel, O. :



i) la liberalización de casi todos los precios; ii) la tendencia a desregular los principales mercados (sobre todo de capital y de divisas, y en menor medida el del trabajo<sup>374</sup>); iii) la eliminación de la mayor parte de los subsidios; iv) la búsqueda del equilibrio fiscal; v) la generalizada eliminación de casi todas las barreras no arancelarias; la reducción radical y rápida de los aranceles aduaneros<sup>375</sup>; y la reducción de los tramos arancelarios desde un promedio de más de 60 tramos a uno de tres en la actualidad; vi) la privatización de empresas públicas en sectores competitivos - salvo algunas estratégicas basadas en recursos naturales - y de monopolios naturales (como electricidad y telecomunicaciones) por montos acumulados equivalentes a entre 5% y 10% del PIB; y la *privatización* de muchas funciones anteriormente consideradas exclusivas del Estado, como la *seguridad social* y parte de la *salud* y la *educación*<sup>376, 377</sup>.

---

‘El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina’; México D.F.; 1991. Fondo de Cultura Económica (FCE)).

<sup>374</sup>La Reforma del Mercado de Trabajo.

El neoliberalismo atribuye parte importante del desempleo a rigideces en el mercado de trabajo creadas por políticas e instituciones públicas bien intencionadas pero equivocadas: indemnizaciones por despido, salarios mínimos altos, restricciones a la entrada a ciertos oficios, y sindicatos fuertes, entre otras. De ahí que abogue por la flexibilización y desregulación del mercado y la limitación del poder sindical, bajo el principio de que el sindicalismo reivindicativo de economías cerradas debe amoldarse a las condiciones competitivas de las economías abiertas.

El neoestructuralismo, por su parte, considera que, salvo casos excepcionales como son los sectores estratégicos (monopolios naturales, extractivos, eléctricas, puertos, etc), estas rigideces son de poca importancia para la gran mayoría de la fuerza de trabajo que no está fuertemente sindicalizada, y cuyo problema central es la baja productividad de los trabajos a los que tiene acceso.

<sup>375</sup>De protecciones efectivas en torno del 100% a mediados de los años ochenta a aranceles medios en 1997 de menos de 20%.

<sup>376</sup>Williamson, J. : ‘The Progress of Policy Reform in Latin America’; Washington, D.C.; 1990. Intitute for International Economics (IIE).

<sup>377</sup>Fanelli, J.M.; R. Frenkel y G. Roserwurcel: ‘Crecimiento y reforma estructural en América Latina. La situación actual. J. Vial (ed.), ‘¿A dónde va América Latina? : Balance de las reformas económicas’; Santiago de Chile, 1992. CIEPLAN.

### 3. La nueva Seguridad Social - Capitalización vs Reparto.

#### 3.1 Introducción.

<sup>378</sup>Cuando se diseñan los programas de pensiones generalmente se distingue el caso de quienes han vivido bajo condiciones de pobreza crónica de la situación de los que quedan en un estado de necesidad por la suspensión de la remuneración habitual. Esta distinción explica el desarrollo de programas de carácter asistencial a diferencia de los contributivos. Al momento de establecer un programa de pensiones es importante tener claridad respecto a estas diferencias, porque muchos de los eventuales problemas de diseño se originan en una mala selección de las herramientas más apropiadas para alcanzar cada objetivo.

*La 'Universalidad' es en realidad un objetivo y no un principio.* La cobertura efectiva de cualquier sistema de pensiones dependerá de la capacidad que tengan los gobiernos y las sociedades para financiar los beneficios que se desee entregar a la población estableciendo prioridades al respecto; de la composición de la fuerza de trabajo; de los incentivos para la incorporación; y de la capacidad de fiscalizar el cumplimiento de la obligación legal para incorporarse.

Como ya se ha visto anteriormente, la baja cobertura efectiva es un problema que muestran muchos países, especialmente en América Latina. Detrás de este fenómeno hay elementos y factores que no dependen de las características de diseño de la seguridad social sino de la composición de la *fuerza de trabajo* y que se explican por las características de la regulación del mercado de trabajo o por estructuras tributarias y laborales o condiciones sociales que favorezcan el desarrollo del *sector informal*. Al respecto, en América Latina el empleo se ha

---

<sup>378</sup>Iglesias, Augusto. 'Análisis de Sistemas de Pensiones alternativos'; en 'El Ahorro Previsional. Impacto en los mercados de capitales y de la vivienda' - CIEDESS (Corporación de Investigación, estudio y desarrollo de la Seguridad Social). Santiago de Chile, 1995 (reúne un conjunto de artículos de diferentes autores).

creado especialmente en empresas pequeñas e informales, que no cumplen con las obligaciones de la seguridad social.

### *3.2 Alternativas de Reformas, respecto al régimen financiero.*

Dentro de un contexto más complejo de reorganización económica ya comentado, se presentan las reformas de los sistemas de seguridad social en América Latina, que, con un objetivo racionalizador de ajuste, dan entrada al sector privado en la gestión financiera y en la concesión de las prestaciones, en un primer momento en relación a los riesgos de invalidez, vejez y muerte (IVM), e inmediatamente después a la salud.

Por lo que respecta a la primera cobertura las alternativas de reforma son:

- \* Racionalización de los sistemas tradicionales - Ajustes al reparto simple o PME.
- \* Programas privados; de capitalización; obligatorios; y sustitutivos.  
Chile (1981); Bolivia (1997)<sup>379</sup>; México (1997)<sup>380</sup>.
- \* Programas privados; de capitalización; voluntarios; y sustitutivos.  
Perú (1993)<sup>381</sup>; Colombia (1994)<sup>382</sup>.
- \* Programas privados; de capitalización; obligatorios; y complementarios.  
Costa Rica (1995).
- \* Programas privados; de capitalización; voluntarios; y complementarios.  
Argentina (1994)<sup>383</sup>.

---

<sup>379</sup>Ley de Pensiones 1732 de 26/11/96, en vigor desde 01/05/97.

<sup>380</sup>Decreto Ley del Seguro Social 12/95; pospuesta la entrada en vigor a 01/07/1997 por Decreto de 07/11/96.

<sup>381</sup>D.L. 25897 12/92.

<sup>382</sup>Con la característica de poder cambiar de Régimen cada tres años.

<sup>383</sup>Al ejercer la opción por la capitalización, la aportación del trabajador se destina al financiamiento del régimen de capitalización, en lugar de ir al de reparto.

Todos y cada uno de estos casos se estudian con detenimiento en la parte dedicada al análisis de las reformas individualmente consideradas; como se verá más adelante, Uruguay ha introducido un modelo híbrido entre los dos últimos tipos descritos.

<sup>384</sup>La CEPAL define a los sistemas con Capitalización Individual (CPI) (en oposición al reparto) con las siguientes características, algunas de las cuales se dan en sistemas públicos con PME<sup>385</sup> o reparto, o en sistemas mixtos: i) ofrecen condiciones de adquisición homogéneas y mayor movilidad laboral (a excepción de las fuerzas armadas); ii) regulan y supervisan el mercado financiero (lo que puede ocurrir también en un sistema con PME); iii) permiten la formación de ahorro y reservas (posible también en la PME); y iv) asignan al Estado una función social, garantizando una pensión mínima (esto ya ocurre o puede implementarse en sistemas públicos o mixtos).

Atribuye como ventajas a la CPI: i) intenta resolver la baja cobertura - lo cual es tan o más difícil en este sistema que en uno público; ii) genera incentivos para la afiliación al sistema y declaración plena de ingresos - en la CPI de Chile y Argentina aproximadamente el 44% no lo hace activamente<sup>386</sup>; y iii) al abolirse la contribución del empleador también se elimina el `efecto redistributivo negativo al incrementar los costos de la mano de obra´ - la contribución del empleador no se ha abolido en

---

<sup>384</sup>Mesa Lago, Carmelo (Catedrático Distinguido de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh). `Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los Organismos Internacionales´. Revista de la CEPAL n° 60; Santiago de Chile, diciembre de 1996;

<sup>385</sup>La PME comparte características del régimen de reparto (transferencias intergeneracionales, solidaridad, primas crecientes - pero más espaciadas y graduales - ) y de la CPI (reservas que se invierten, cuentas individuales y cierta relación - aunque mucho menor - entre contribuciones y beneficios).

<sup>386</sup>Chile - la relación entre cotizantes y afiliados a 12/96 es del 56,02% - Consultar cuadro sobre afiliados activos y cotizantes totales por año (Chile - cuadro 12).

Argentina - la relación entre cotizantes y afiliados a 12/95 al régimen de capitalización es del 55,9%; y al régimen de reparto del 71,1% - Consultar cuadro sobre número de afiliados y aportantes al SIJP 1994 - 1995 (Argentina - cuadro 1).

Argentina, Colombia y Uruguay pero, además, el impacto de su eliminación es objeto de debate teórico-empírico.

El éxito de un nuevo sistema de pensiones basado en la capitalización y en la administración privada, exige algunas condiciones particulares:

- desarrollo de las instituciones financieras y de la regulación del mercado de capitales, que muestra un desarrollo incipiente en muchos países de América Latina;
- desarrollo de la industria y regulación de los seguros de vida<sup>387</sup>;
- desarrollo de una capacidad de fiscalización eficiente por parte del Estado;
- establecimiento de programas de pensiones asistenciales que cubran a los trabajadores más pobres. Respecto a este último punto el problema se complica pues en muchos casos la base tributaria es pequeña y no existe capacidad para recaudar impuestos, con los que atender el gasto social.

En muchos países de América Latina estas condiciones no se dan. Por lo tanto, la reforma al sistema de pensiones debe ser parte de un proceso de cambio más integral, que incluya modificaciones a la legislación del sector financiero, al régimen tributario y a la organización del Estado.

<sup>388</sup>En general, las reformas tienden a uniformar el sistema, lo que supone eliminar las pensiones preferenciales -con la excepción, en la mayoría de los casos, de las correspondientes a las fuerzas armadas- y también la multiplicidad de esquemas. Asimismo, procuran uniformar y postergar la edad de retiro, en vista de la prolongación de la esperanza de vida de la población.

---

<sup>387</sup>Para las rentas vitalicias y la cobertura de invalidez y supervivencia (muerte).

<sup>388</sup>- 'Las reformas en el sector de la seguridad social'. Panorama Social de América Latina 1995 - CEPAL - ONU - Santiago de Chile, 1995

Por su parte, los efectos de las Reformas en términos de equidad no dependen del carácter público o privado de los sistemas de Previsión Social, sino de la naturaleza individual o colectiva de los mecanismos de financiamiento y prestaciones<sup>389</sup>. Si el vínculo entre las cotizaciones y las prestaciones se establece a nivel individual, no habrá distribución entre los cotizantes; en cambio, si establece un vínculo colectivo hay posibilidades de redistribuir. Lo mismo puede ser empleado para los sistemas sanitarios.

### *3.3 El papel del ahorro.*

Detrás de la mayor parte de las reformas llevadas a cabo en la región se encuentra la discusión sobre el régimen financiero siendo la capitalización el único compatible con una dinámica privatizadora tanto en la gestión de los fondos como en la concesión de prestaciones.

Según los argumentos a favor de la capitalización, este tipo de esquemas: 1) explicitan la deuda del Estado con los contribuyentes activos en el sistema anterior<sup>390</sup>; 2) fortalecen los vínculos entre las contribuciones de cada trabajador, su administración financiera y los beneficios que recibe con su capitalización; 3) eliminan la función distributiva del sistema de pensiones, que pasa a ser desempeñada por el presupuesto fiscal (en ocasiones hipotecado por las propias reformas previsionales, y, casi siempre, pobre, poco extenso y regresivo); 4) pueden suponer un modo de aminorar la evasión; y 5) la capitalización puede servir a elevar el ahorro financiero de largo plazo; lo que como externalidad positiva contribuiría a una mayor profundización del mercado de capitales de largo plazo. Aquí reside el

---

<sup>389</sup> La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>390</sup> Vía ' bonos de reconocimiento ' o sistema similar. Se verá más adelante.

interés principal de 'capital': la gestión de los fondos procedentes del Sistema Previsional.<sup>391</sup>

Por lo que respecta a este último punto, en el caso de un nuevo modelo que sustituya el reparto por la capitalización, si bien las cotizaciones de los nuevos integrantes del sistema de capitalización elevarán el ahorro privado el déficit producido en el antiguo sistema de reparto por la no incorporación de la nueva generación (que se suponía que financiaría a la población jubilada), generará un desahorro en el sector público por un monto equivalente. Los costos fiscales se derivan de lo siguiente: 1) la necesidad de seguir pagando las pensiones del sector pasivo sin disponer de las cotizaciones del sector activo, 2) la necesidad de reconocer las cotizaciones pasadas de quienes se incorporan al sistema de capitalización, y 3) la necesidad de financiar pensiones asistenciales y mínimas garantizadas por la ley. Existe realmente una hipoteca sobre los fondos fiscales durante un más o menos largo período de tiempo.

El efecto neto sobre el ahorro será nulo, salvo por diferencias en la estructura demográfica en cuanto a ingresos de las poblaciones antiguas y nuevas, al comportamiento de los salarios, y a los niveles de afiliación y correntización de un sistema respecto del otro (capitalización vs reparto). De lo anterior cabe concluir que como la gran mayoría de los países de América Latina cuentan previamente con un sistema de pensiones de reparto (simple o PME), probablemente no sería posible

---

<sup>391</sup> "Todos los nuevos programas deben tener un equilibrio de poder; es decir, una de las cosas que no se puede hacer es desequilibrarlo de tal manera que los trabajadores estén mirando por la ventana, que los empleadores no tengan nada que ver, que haya unos administradores que comandan toda la operación y que van creando cada vez más poder. Porque, *la acumulación de capitales y la disposición de capitales, es poder*" (Conte-Grand, Alfredo; experto de la OIT (Santiago) - 'Una perspectiva internacional en el debate sobre el sistema de pensiones'. En Seminario 1996: 'El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina'. Jaime Ruiz-Tagle (Editor). Programa de Economía del Trabajo (PET); Santiago de Chile, marzo de 1997.)

elevar el ahorro en forma significativa si se lo reemplaza por uno de capitalización individual.<sup>392</sup>

<sup>393</sup>Es cierto que el nuevo sistema de capitalización, considerado de forma aislada respecto al sistema precedente, genera ahorros privados netos en sus inicios, cuando se recauda mucho (típicamente de todos los trabajadores nuevos o más jóvenes) y se paga poco en jubilaciones. Sin embargo, este ahorro privado tiene como contrapartida el déficit comentado; si bien este nuevo déficit fiscal se puede 'financiar' con préstamos de las Administradoras de fondos, el fisco genera un déficit adicional equivalente a la diferencia entre la tasa de interés pasiva (que pagaba antes) y la tasa de interés activa que ahora debe pagar. De ahí que, como primera aproximación, el sistema de capitalización no genere un aumento en el ahorro.

De hecho, se genera un ahorro sólo si el fisco decide eliminar ese déficit mediante reducciones adicionales de sus gastos o incrementos de sus ingresos. De hacer esto, el ahorro aumenta con la introducción del nuevo sistema de pensiones, pero no por un mayor ahorro privado, sino por un mayor esfuerzo de ahorro de parte del sector público<sup>394</sup>.

El incremento de ahorro neto nacional que acompaña la introducción del nuevo sistema de pensiones por capitalización, así como el monto de recursos disponibles

---

<sup>392</sup> Capítulo VII - Ahorro y Productividad del Capital - de 'Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado'. CEPAL; Santiago de Chile, 1992 (Edición de Febrero de 1996).

<sup>393</sup> Ramos, Joseph (Director División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL). 'Un Balance de las Reformas Estructurales Neoliberales en América Latina'. Revista de la Cepal n° 62; Agosto de 1997; Santiago de Chile.

<sup>394</sup> Es lo que sucedió en Chile, la puesta en marcha del sistema de pensiones basado en la capitalización individual originó en este país un déficit fiscal que en su momento máximo alcanzó alrededor del 5% del PIB. El ahorro neto subió porque el fisco tomó medidas para reducir el déficit señalado: entre otras, la extensión de la edad de jubilación a los 65 años (frente a la posibilidad de jubilaciones por años de servicio), lo que elevó la recaudación y acortó el período de pensión, y el recorte de otros gastos ajenos al sistema de pensiones.



para profundizar el mercado de capitales interno evitando concentraciones excesivas en deuda pública estatal, dependerá del esfuerzo adicional que haga el sector público para reducir o eliminar el déficit fiscal que el nuevo sistema de pensiones generará.

De ahí que la más apremiante reforma que requiera el sistema de pensiones es la de eliminar el déficit, lo que se logra equilibrando los ingresos y obligaciones actuariales y no sólo los de caja. Una vez hecho esto puede considerarse si conviene continuar con un sistema de reparto reformado<sup>395</sup> o pasar a uno de capitalización con competencia en la recaudación e inversión - Chile -, o con recaudación centralizada y competencia en la inversión - Argentina.

<sup>396</sup>Hay que añadir además que no existe certeza de que la acumulación de un fondo en la forma de ahorro financiero se traduzca en inversión productiva y, por lo tanto, en un aumento del ahorro tal como se mide en las cuentas anuales<sup>397</sup>. Como ejemplo con mayor experiencia, el aumento del ahorro en Chile no responde exclusivamente a la implementación del sistema de pensiones sino al esfuerzo de ahorro público para cubrir los costos de la transición y el aumento del ahorro privado no previsional; además, sólo una parte reducida se canaliza a la inversión real mediante acciones de primera emisión, compras de letras hipotecarias y bonos de empresas.<sup>398</sup>

---

<sup>395</sup>Probablemente PME con los ajustes necesarios y con una eficiente inversión de las reservas.

<sup>396</sup>La brecha de la equidad - América Latina, el Caribe y la Cumbre Social. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>397</sup>Held G. (1994), "¿Liberalización o desarrollo financiero?, Revista de la CEPAL, n° 54, Santiago de Chile, diciembre de 1994.

<sup>398</sup>Fuente: Arrau, P. 'Nota sobre el aumento del ahorro en Chile: 1980 - 1994', Serie Financiamiento del desarrollo, n° 39, Santiago de Chile, 1996.

<sup>399</sup>El enfoque tradicional es que la seguridad social reduce el ahorro individual y la demanda de seguro privado; puesto que el asegurado cuenta con que sus contribuciones le serán devueltas como pensiones y, por tanto, no tiene que acumular un excedente durante su vida activa. La seguridad social podría, además, incrementar el costo de las exportaciones haciéndolas menos competitivas con las *de aquellos países que no tienen seguridad social o cuya carga es inferior*, y contribuir así a una posible reducción del ahorro potencial externo. Ya se ha puesto de manifiesto, sin embargo, la mayor incidencia de la productividad sobre la competencia, si se compara con otros factores como el costo del factor trabajo (salarios y contribuciones) o el sistema fiscal.

La investigación sobre estos temas en los Estados Unidos y otros países desarrollados, ha producido resultados contradictorios; un estudio sobre 16 países de la OCDE no encontró pruebas de que la seguridad social afectara al ahorro privado o desacelerara el desarrollo<sup>400</sup>. Si es tan difícil evaluar este impacto en países desarrollados donde las estadísticas son más completas y la cobertura de seguridad social es casi siempre universal, mucho más lo es en América Latina. Aun en un mismo país las interpretaciones son diferentes; así, en Chile un estudio<sup>401</sup> encontró que la seguridad social había tenido un efecto negativo en el ahorro pero otro posterior<sup>402</sup> consideró que, después de los ajustes necesarios, la seguridad social había generado un excedente (aunque decreciente) en vez de un ahorro negativo.

---

<sup>399</sup>Mesa Lago, Carmelo. 'Seguridad social y desarrollo en América Latina'. Revista de la Cepal n° 28.

<sup>400</sup>Break, 1.981; Kostela y Virén 1.983 (dato bibliográfico incompleto en la Revista de la CEPAL, n° 28).

<sup>401</sup>Wallich, 1982 (dato bibliográfico incompleto en la Revista de la CEPAL, n° 28).

<sup>402</sup>Arrellano, José Pablo. 'Políticas Sociales y Desarrollo: Chile 1924 - 1984; CIEPLAN (Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina); Santiago de Chile, 1985.

<sup>403</sup>Henry J. Aaron ha centrado el debate teórico acerca del *efecto de las pensiones sobre el ahorro* sobre tres modelos o enfoques teóricos: el modelo del ciclo vital, el modelo multigeneracional y el modelo del horizonte corto.

- *El Modelo del Ciclo Vital (Albert Ando y Franco Modigliani<sup>404</sup>)*: las personas toman unas decisiones de trabajo, ahorro y consumo con la finalidad de mantener un nivel continuo y estable de consumo a lo largo de toda su vida esperada, al término de la cual su renta y riqueza quedarían agotadas. Las herencias no se planean. Las ganancias inesperadas se consumen en proporción a la edad del beneficiario. Sin embargo, las herencias constituyen una característica esencial del modelo capitalista vigente, suponiendo la consolidación generacional de la propiedad privada como principio reproductor del orden económico establecido, y como no, de la pobreza. Su existencia produce necesariamente el mantenimiento a lo largo del tiempo de la calificación de la mayor parte de la humanidad como 'desheredados'. Prescindir del concepto de herencia en cualquier planteamiento que pretenda explicar el comportamiento racional del animal económico que es el hombre puede suponer una simplificación que despoje de toda utilidad a las conclusiones obtenidas.

En el modelo de *Feldstein<sup>405</sup>*, de ciclo vital ampliado, las contribuciones a los sistemas de pensiones se consideran un sustitutivo del propio ahorro personal, de manera que a la riqueza personal se contrapone el concepto de 'riqueza de la Seguridad Social'. Riqueza de la Seguridad Social y riqueza privada se pueden llegar a considerar sustitutos perfectos, particularmente en individuos de bajo nivel

---

<sup>403</sup>Solans, Eugenio Domingo - Universidad Autónoma de Madrid. 'Competitividad y Economía del Bienestar. Incidencia de las principales políticas públicas en la competitividad: pensiones y ahorro. (Capitalización y Reparto - Planteamientos científicos)' -

<sup>404</sup>Ando, Albert y Modiglian, Francoi. "The Life-Cycle Hipotesis of Savin: Aggregate Implications and Tests". American Economic Review, vol. 53, marzo 1963, pp. 55 a 84.

<sup>405</sup>Feldstein, Martin. 'Social Security, Inducen Retirement, and Aggregate Capital Accumulation', Journal of Political Economy, vol. 82, nº5, 1974.

de renta, surgiendo un 'efecto sustitución de activos'. Como consecuencia de dicho efecto, se produciría una reducción del ahorro privado<sup>406</sup>. *Feldstein* incorpora formalmente en el análisis teórico y empírico del modelo del ciclo vital la idea de que la Seguridad Social 'tendería claramente a reducir la necesidad de reservas privadas y por tanto a reducir el ahorro privado'<sup>407</sup>.

Por su parte *Alicia H. Munnell*<sup>408</sup> concluye que "toda expansión del sistema de pensiones privadas (capitalización) produciría un impacto levemente más favorable sobre el ahorro que la ampliación del programa de la Seguridad Social (reparto). Con todo, se impone señalar que no se prolongue más allá de la madurez del sistema, momento en que las contribuciones a los planes privados serán equivalentes a los pagos anuales de prestaciones, y las pensiones privadas, como la Seguridad Social, dejarán de ejercer influencia alguna sobre el ahorro global".

- *El Modelo Multigeneracional*: Frente a la limitación del modelo anterior de no considerar las transferencias intergeneracionales<sup>409</sup> este modelo presupone que la Seguridad Social afectará a estos pagos intergeneracionales, aumentando los legados de padres a hijos y reduciendo las donaciones de hijos a padres, como contrapartida o compensación al pago de cotizaciones sociales por parte de los hijos.

Este escenario, que asume que los individuos están unidos generacionalmente a través de legados, ha sido estudiado por *Barro*<sup>410</sup>, e implica que cada generación

---

<sup>406</sup>No hay que olvidar que lo que puede afectar al nivel de ahorro, en el escenario del ciclo vital, es el sistema de pensiones (capitalización o reparto), no su carácter público o privado.

<sup>407</sup>Esta misma idea ya había sido planteada por Milton Friedman.

<sup>408</sup>Munnell, Alicia H. 'Aspectos Económicos de los planes privados de pensiones', Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Madrid, 1987.

<sup>409</sup>Herencias de padres a hijos y donaciones o ayudas de hijos a sus padres.

<sup>410</sup>Barro, Robert: "Are Governments Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy* vol. 82, nº6m Nov-Dic, 1974, pp. 1095 a 1117.

toma en consideración la reducción de utilidad causada por las cotizaciones sociales necesarias para financiar las pensiones. En este modelo, el régimen de Seguridad Social no pasaría de constituir una reordenación compensatoria de la transferencia de fondos entre generaciones<sup>411</sup>.

Como conclusión, el sistema de pensiones de reparto no causaría una reducción del ahorro e incluso `los sistemas de reparto y de capitalización deben ser aproximadamente equivalentes en sus efectos y en consecuencia igualmente preferidos por los individuos<sup>412</sup>.

En cualquier caso, es importante no confundir la idea de comparar régimen de capitalización vs reparto, con el hecho de comparar un contexto con un Sistema de Seguridad Social establecido con otro sin él.

- *El Modelo del Horizonte corto*: Se basa en un horizonte de planificación más corto que el presupuesto por los modelos del ciclo vital o multigeneracional; en el que el sistema de pensiones de reparto se reduce a un esquema tradicional de impuestos y de transferencias independientes entre sí, es decir, sin relación entre el pago de las cotizaciones sociales y la percepción de pensiones de jubilación. El principio del beneficio, que constituye el fundamento básico del que se derivan los principales criterios que permiten ordenar el sistema de pensiones desaparece, sustituido por el principio de la capacidad de pago<sup>413</sup>.

El menor consumo y ahorro de los cotizantes se compensa con el mayor consumo y ahorro realizado por los jubilados, cuya renta se incrementa en la cuantía de la pensión. El efecto final sobre el consumo y sobre el ahorro dependerá de la

---

<sup>411</sup> Munnell, Alicia H.: "Aspectos Económicos de los planes privados de pensiones", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.

<sup>412</sup> López García, Miguel Ángel: "La economía de las pensiones de la Seguridad Social: una introducción" en "La Economía del sistema de pensiones de la Seguridad Social" (comp.), Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1987.

<sup>413</sup> Aaron, Henry J.: "Economic Effects of Social Security", Brookings Institution, Washington, 1982.

diferencia entre las propensiones marginales al consumo y al ahorro de los cotizantes y de los jubilados. Es razonable suponer que la propensión marginal al consumo de los jubilados sea superior a la de los activos<sup>414</sup>, en cuyo caso se reduciría el ahorro<sup>415</sup>.

Sin embargo, lo más lógico es pensar que los horizontes de planificación varían con la edad; es muy posible que para un trabajador joven las cotizaciones sociales sean percibidas como tributos sin compensación alguna y que la jubilación se presente como algo muy lejano, pero a partir de cierta edad se empieza a vincular el pago de cotizaciones sociales con una futura pensión, con lo que la lógica y las conclusiones de los anteriores modelos del ciclo vital y multigeneracional se irían imponiendo.

Desde una *perspectiva macroeconómica*, se puede dar la paradoja, según *Eisner*<sup>416</sup>, de que el incremento de consumo nominal (reducción del ahorro) 'microeconómico', debido al 'efecto sustitución de activos', pueda acabar generando, en situaciones de relativo pleno empleo, un aumento del nivel general de precios que reduciría el valor real de la riqueza, manteniéndose inalterado el consumo real y, por tanto, el ahorro. Tal efecto no tendría lugar en períodos de sustancial desempleo.

*En conclusión:* la idea de que el sistema de pensiones de la Seguridad Social de reparto es perjudicial para el ahorro y, por tanto, para la inversión y la

---

<sup>414</sup>Es razonable, pero no científico.

<sup>415</sup>Dicha reducción del ahorro se acentuará en la medida en que, como sucede en España, las cotizaciones sociales sean globalmente superiores a las prestaciones contributivas, prescindiendo del mayor ahorro (o menor desahorro) público que pueda producirse fuera del sistema contributivo por la financiación de bienes públicos mediante un exceso de cotizaciones sociales sobre las pensiones contributivas.

<sup>416</sup>Eisner, Robert: "Social Security, Saving and Macroeconomics", *Journal of Macroeconomics*, vol. 5, nº1 Winter 1983.

competitividad, no encuentra base suficiente de apoyo en la teoría económica. *No puede demostrarse que el sistema de capitalización merezca necesariamente mejor calificación que el sistema de reparto.*

El argumento en favor del sistema de capitalización, siempre bajo el prisma del ahorro, podrá `ser a menudo considerado como evidente´ pero carece de apoyo científico. Se vuelve a confirmar, como señala cínicamente *Henry J. Aaron*, "*que una persona determinada a encontrar un argumento teórico respetado para apoyar una idea preconcebida puede encontrarlo; y que una persona sin ideas preconcebidas encontrará una desconcertante diversidad de respuestas en la teoría económica*".<sup>417</sup>

### 3.4 Los Organismos Internacionales ante las Reformas Previsionales

Punto de vista de la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

La OIT ha advertido que no es posible diseñar estrategias y estructuras precisas de aplicación mundial, debido a las diferencias en las necesidades y recursos de los países, pero presenta como alternativa un modelo de tres pilares<sup>418</sup>:

Un *primer pilar*, obligatorio y prioritario, consiste en una pensión de subsistencia con carácter universal y basada en la necesidad, es administrado por el Estado y financiado por impuestos.

---

<sup>417</sup> Solans, Eugenio Domingo - Universidad Autónoma de Madrid. `Competitividad y Economía del Bienestar. Incidencia de las principales políticas públicas en la competitividad: pensiones y ahorro. (Capitalización y Reparto - Planteamientos científicos)` -

<sup>418</sup> Mesa Lago, Carmelo (Catedrático Distinguido de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh). `Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los Organismos Internacionales´. Revista de la CEPAL nº 60; Santiago de Chile, diciembre de 1996;

El *segundo pilar*, también obligatorio, es administrado por el seguro social, debe expandir su cobertura poblacional y ser unificado, ofrece *beneficios definidos*, se basa preferentemente en la capitalización parcial con financiamiento por contribuciones (de asegurados y empleadores) y el Estado garantiza un nivel adecuado de pensión.

Por capitalización parcial parece entenderse aquí como un nivel mixto constituido `parcialmente` por reparto y `parcialmente` por capitalización como pueden ser los casos de Argentina, Uruguay o Costa Rica, donde coexisten los dos régimes de financiamiento aunque en cada país de una manera diferente:

- En Argentina, en el régimen mixto (manteniendo el régimen público como alternativa) la aportación del empresario se destina a la financiación del régimen de reparto y la del trabajador a la capitalización, en el caso de elegir esta opción.
- Para Uruguay el aporte patronal se destina igualmente a la financiación del reparto, además de la cotización correspondiente al primer tramo de ingresos.
- Costa Rica establece la capitalización como complementaria del reparto, y en dos tramos, uno obligatorio y otro voluntario.

No obstante cuando la OIT se refiere a la necesidad de ofrecer beneficios definidos, estos quedan establecidos a priori para los tres casos en la parte financiada por reparto (bien puro o de PME - Costa Rica -), pero no en la parte de capitalización. El término `capitalización parcial`, es utilizado por el especialista en Seguridad Social, Mesa Lago<sup>419</sup>, como sinónimo de la PME, siendo ésta en sentido estricto una modalidad de reparto que por su forma de cálculo y ajuste de las cotizaciones da lugar a la constitución de reservas.

El *tercer pilar*, voluntario (pero regulado por el Estado), ofrece pensiones complementarias, se basa en contribuciones definidas (individuales o de empleadores o de ambos), funciona con CPI (pero sin excluir por completo otros

---

<sup>419</sup> - Aspectos Económico - Financieros de la Seguridad social en América Latina y el Caribe`, en la Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Montevideo, 1990.



regímenes), opera con administración privada competitiva y no otorga beneficios definidos.

Una alternativa pragmática que ofrece la OIT es que, en la combinación del segundo con el tercer pilar, se dé más peso al último cuando la opinión pública lo considere necesario. La administración de los tres pilares debe ser separada, pero coordinada, regulada y supervisada por una autoridad autónoma con representación tripartita en su administración. El Estado será responsable de los costos de la transición, los riesgos de inflación, la estructura legal del sistema, las garantías en caso de insolvencia y los incentivos para el desarrollo del tercer pilar.

El Banco Mundial.

El Estudio del Banco Mundial (1994), también se basa en tres fundamentos básicos o pilares (como el de la OIT), pero propone una reforma radical sustitutiva. Los tres pilares difieren en cuanto a su naturaleza legal, régimen financiero, contribuciones, beneficios y administración.

Así plantea i) un *primer pilar* obligatorio, con objetivos de redistribución y seguro, un beneficio mínimo garantizado o uniforme, financiado por impuestos y administrado por el sector público; ii) un *segundo pilar*, también obligatorio, cuyos objetivos son el ahorro y el seguro, con beneficios no definidos y contribuciones definidas, a través de un plan de ahorro individual (sólo contribuye el asegurado) o del empleador o la empresa (en que contribuyen el asegurado y el empleador), basado en la CPI, y administrado por el sector privado pero regulado por el Estado; y iii) un *tercer pilar*, voluntario, similar en el resto al segundo pilar.

El Banco Mundial recomienda que no haya sólo un primer pilar, pues éste *puede no ser financiable a largo plazo* (a medida que madura el sistema y envejece la población), además de que puede crear distorsiones en el mercado laboral, estimular

la evasión y obstaculizar el desarrollo del mercado de capitales<sup>420</sup>. Así que ofrece cuatro alternativas, cada una de las cuales combina un tipo de sistema público con uno de ahorro, ambos obligatorios. La primera, se refiere a un sistema público de pensión uniforme con un plan de ahorro individual; la segunda, a un sistema público que garantiza una pensión mínima con un plan de ahorro individual; la tercera, corresponde a un sistema público de pensión uniforme con un plan de ahorro de empresa; y la cuarta alternativa a un sistema público de pensión supeditada a la necesidad con un plan de ahorro de empresa.

Por lo que se refiere a la salud<sup>421</sup> cuatro son las reformas de políticas que propone el documento del Banco Mundial para América Latina:

- Cobro de aranceles a los usuarios de los servicios de salud, en función de su situación socioeconómica.
- Provisión de seguro u otra protección frente a riesgos.
- Empleo eficiente de los recursos no gubernamentales; con la participación del sector privado.
- Descentralización de los servicios de salud gubernamentales. `En países donde los recursos son muy escasos, donde no hay vías ni medios de comunicación y transporte y donde la población vive dispersa y aislada, la descentralización de los servicios de salud debería considerarse como uno de los mejores caminos para lograr la eficiencia y eficacia del sistema´.

La Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).

---

<sup>420</sup> Otro punto de vista que defiende el mantenimiento de este primer pilar se basa en la necesidad de cubrir posibles carencias en cobertura y prestaciones de los otros pilares.

<sup>421</sup> Tejeda de Rivero, David. `El financiamiento de la salud. Condiciones de su eficacia y equidad´; en `Economía de la salud. Perspectivas para América Latina´. Organización Panamericana de la Salud. OMS, 1989.

En la quinta reunión, efectuada en 1989, se llegó a la conclusión de que los sistemas generales de pensiones latinoamericanos son diferentes a los de los países industrializados, y que los sistemas complementarios agravarían las disparidades sociales y sustraerían al sistema general, los recursos financieros necesarios para extender la cobertura. Se reconoció, sin embargo, que los sistemas complementarios (obligatorios o voluntarios) pueden contribuir a la acumulación del capital, canalizarlo al mercado financiero y ayudar al desarrollo económico, pero se cuestionó si esto debería ser un objetivo de la seguridad social. *Las pensiones deben ser instrumentos de política social y no de tipo financiero.*

Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

La CEPAL llega a la conclusión de que las reformas no necesariamente deben reemplazar los sistemas de reparto.

Uthoff concluye<sup>422</sup> que los sistemas deben mejorarse con el fin de: asegurar una pensión acorde con las contribuciones de los asegurados; dar mayor libertad de selección y movilidad ocupacional a los asegurados, basada en una mejor información y educación; fortalecer la administración financiera del sistema y la inversión de sus reservas, cuando las haya; aislar al sistema de presiones políticas y de los beneficiarios que intenten usar los fondos con fines distintos a los esenciales, añadir beneficios o flexibilizar sus condiciones de adquisición; proveer los recursos fiscales indispensables para facilitar la transición y las garantías estatales mínimas para dar confianza al sistema.

Para Mesa Lago<sup>423</sup>, Uthoff debería haber añadido, con alta prioridad, cuatro

---

<sup>422</sup>Uthoff, A. - "Reformas a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe - Serie financiamiento del desarrollo, n° 29, LC/L.879, Santiago de Chile, 1995. CEPAL/PNUD.

<sup>423</sup>Mesa Lago, Carmelo (Catedrático Distinguido de Economía y Estudios Latinoamericanos, Universidad de Pittsburgh). "Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los

objetivos sociales: extender gradualmente la cobertura para alcanzar la universalidad; otorgar una pensión mínima o básica; asignar prioritariamente los recursos fiscales para alcanzar la universalidad y evitar transferencias regresivas; y, completar el proceso de unificación de los sistemas (incorporando los grupos privilegiados aun independientes) y homologar las condiciones de adquisición.

### 3.5 Conclusiones parciales.

Como se ha visto, no se puede llegar a resultados concluyentes de si el régimen de reparto (o el de PME), o el de Capitalización Individual (CPI) es el más adecuado para financiar las pensiones.

La experiencia chilena, sobre la que se volverá más adelante y con todo detenimiento, nos habla de las consecuencias prácticas de las recomendaciones del Banco Mundial: el 44% de los afiliados no contribuye activamente; los asegurados de bajo ingreso aparentemente minimizan sus contribuciones para maximizar el aporte estatal a su pensión mínima garantizada, añadido a su dificultad de aportar por escasez de recursos y, de ser así, el costo fiscal será mucho mayor que lo anticipado<sup>424</sup>. Además, se ha cuestionado el carácter 'privado' del sistema teniendo en vista cuatro funciones estatales claves: obligatoriedad en la afiliación, estricta regulación y supervisión, fuertes subsidios y transferencias, y garantías en caso de quiebra y otros elementos fundamentales del sistema como la inversión en deuda pública de buena parte de los fondos administrados<sup>425</sup>.

---

Organismos Internacionales'. Revista de la CEPAL n° 60; Santiago de Chile, diciembre de 1996;

<sup>424</sup>Beattie, R. y Mc Gillivray, W. 'Una estrategia riesgosa: reflexiones acerca del informe del Banco Mundial titulado envejecimiento en crisis'; Revista Internacional de Seguridad Social, vol.48, n° 3 - 4; Ginebra, AISS, 1995.

<sup>425</sup>Fondos de las AFP's; fondos de las compañías de seguros por cobertura de invalidez y supervivencia; fondos de las compañía de seguros por inversión de los capitales destinados a garantizar las rentas vitalicias cuando se opta por esta modalidad de prestación.

La mayoría de los países latinoamericanos tienen factores institucionales diversos a los de Chile, de tipo político, jurídico, económico, social, laboral, demográfico y de seguridad social, que hacen difícil reproducir el modelo chileno puro. Con el proceso de democratización en América Latina, se reduce la posibilidad de aprobar una reforma radical como la chilena, sin embargo, de lo que no cabe duda es que se toma dicho modelo como referencia en la región para las reformas a desarrollar en el área de pensiones.

Las condiciones económicas de los países latinoamericanos también son diferentes. En los países menos desarrollados de la región o bien no existen mercados de capitales (El Salvador, Honduras) o se han introducido recientemente (Ecuador). Países más desarrollados tienen mercados de capitales pero incipientes (Colombia, Uruguay, Venezuela). En todos estos países existen pocas alternativas rentables para la inversión, de ahí que es esencial (como mantiene el Banco Mundial) primero promulgar leyes que introduzcan, regulen y estimulen los mercados de valores y de la industria del seguro privado, antes de pensar en privatizar los programas de pensiones.

Por otra parte, si se aplicara a ultranza el 'modelo chileno' a otros países de la región; las transferencias estatales para consolidar el programa privado de pensiones de una minoría cubierta (con ingreso medio o medio alto) serían cuantiosas, a fin de cubrir el déficit del sistema antiguo, pagar el bono de reconocimiento y garantizar una pensión mínima en el sistema de CPI. Esto se haría a expensas de recursos públicos que se necesitan (servicios primarios de salud, nutrición, asistencia social) para aliviar la situación de la mayoría de la población que es pobre o de bajo ingreso y no está cubierta por la seguridad social.

## **PARTE IV    SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

### **Página**

#### **CAPÍTULO 9 - ANÁLISIS DE CASOS**

##### **1 El Caso Chileno**

1.1 La Reforma	286
1.2 El Nuevo Modelo de Seguridad Social	293
1.3 Crítica al modelo chileno de Seguridad Social	
1.3.1 El Sistema Previsional - IVM	314
1.3.2 La Salud	333
1.3.3 A modo de recomendaciones	338

##### **2 Argentina**

2.1 Antecedentes	342
2.2 La Transición	345
2.3 El Nuevo Sistema Previsional	348

##### **3 El Caso Peruano**

3.1 Orígenes Previsionales	369
3.2 El contexto sociopolítico	371
3.3 Nuevo Sistema Previsional	372

## PARTE IV SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

	<u>Página</u>
<b>CAPÍTULO 9 - ANÁLISIS DE CASOS</b>	
<b>4 Colombia</b>	
4.1 Antecedentes	382
4.2 Nuevo Sistema Previsional	384
<b>5 Seguridad Social en Uruguay</b>	
5.1 Antecedentes	397
5.2 La Crisis	398
5.3 El Nuevo Sistema de Seguridad Social	400
<b>6 Previsión Social en México</b>	
6.1 Antecedentes	410
6.2 Nuevos Sistema Previsional	411
<b>7 Costa Rica</b>	
7.1 Antecedentes	417
7.2 Nuevo Sistema Previsional	417
<b>8 Bolivia</b>	
8.1 El Nuevo Sistema Previsional	426
8.2 El contexto económico y social	431
<b>9 Sistema Previsional en Brasil</b>	434
<b>10 A modo de Resumen</b>	446

---

## CAPÍTULO 9 - ANÁLISIS DE CASOS

### 1. El caso Chileno:

#### 1.1 La Reforma.

<sup>426</sup>El *antiguo sistema* consistía en varios sistemas de seguridad social separados: uno para los obreros, uno para empleados con sueldo<sup>427</sup>, uno para empleados del gobierno, y alrededor de 50 programas adicionales para los trabajadores en diferentes ocupaciones y lugares. Una consecuencia desafortunada de esta diversidad fue que los grupos con más influencia y fuerza política lograron tener los programas más favorables<sup>428</sup>. En 1.980, los ingresos por impuestos generales financiaron al 28% del sistema y se proyectaba que el déficit anual de la seguridad social crecería en los años siguientes<sup>429</sup>.

En 1981 se introduce un nuevo sistema previsional de capitalización individual obligatoria y sustitutiva.

---

<sup>426</sup>John Goodman - Director del National Center for Policy Analysis. Estados Unidos. En 'Regímenes Pensionales'; (varios autores: Mesa Lago, Carmelo; Arrau, Patricio; Feldman, Jorge; etc.). FESCOL/FAUS/CIID. Bogotá 1.992.

<sup>427</sup>Con un nivel de cotización del 26% sobre las remuneraciones.

<sup>428</sup>Problemática común en otras regiones de América Latina, ya analizada.

<sup>429</sup>"Se llegó, así, a la conclusión de que el sistema previsional estaba condenado a desplomarse por injusto, por oligárquico, por discriminatorio y por ineficazmente oneroso, tanto para los ganadores de sueldos y salarios como para la producción nacional" (Pedro Corona - Presidente de la Asociación Chilena de Administradoras de Fondos de Pensiones; 'Ventajas del actual Sistema de Pensiones en Chile'. En Seminario 1996: 'El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina'. Jaime Ruiz-Tagle (Editor). Programa de Economía del Trabajo (PET); Santiago de Chile, marzo de 1997).



Con la reforma, se eliminan las contribuciones empresariales<sup>430</sup>. Los trabajadores que continúan bajo el antiguo sistema están obligados a mantener toda la carga del impuesto a la nómina de este sistema<sup>431</sup>.

Los trabajadores en el momento de la reforma tuvieron la opción de quedarse con el antiguo sistema o pasar al nuevo, antes de 1986; para los que hicieron el cambio<sup>432</sup>, el Estado emitió bonos especiales no transferibles - llamados bonos de reconocimiento<sup>433</sup> - para compensarlos por sus contribuciones anteriores al antiguo sistema oficial, correspondían a los derechos a prestaciones ya ganados; esta suma está indexada para aumentar con la inflación y ganar intereses hasta la jubilación.

El gobierno financia los bonos de reconocimiento, las pensiones mínimas y las prestaciones pagadas bajo el antiguo sistema, con sus ingresos corrientes. La reforma también revocó un impuesto adicional a la nómina de mas de 10%, el cual financiaba los seguros de desempleo, compensación de obreros y beneficios de ayuda familiar. Estas prestaciones ahora se pagan con ingresos corrientes y un impuesto de valor añadido que se adoptó para ayudar a financiar estos gastos.

Si el déficit total producto de la reforma, que puede oscilar entre el 2% y el 6% del PIB<sup>434</sup> y que perdura mientras permanezca vivo algún jubilado en el sistema antiguo, se financiara con impuestos corrientes, se estaría cargando todo el costo de ésta

---

<sup>430</sup>Los empleadores fueron obligados a reconocer a todos los empleados un aumento general del salario del 18%.

<sup>431</sup>Lo que representa un importante desincentivo para mantenerse en el viejo sistema (sólo para trabajadores que lo fueran antes de 1983).

<sup>432</sup>Más del 90% de los trabajadores en el antiguo sistema ha `elegido` cambiarse al nuevo.

<sup>433</sup>El cálculo del monto del bono de reconocimiento queda recogido en el art. 4º de las Disposiciones Transitorias del Título XV del DL 3500. El bono de reconocimiento genera un interés nominal del 4% anual.

<sup>434</sup>Ver cuadro sobre déficit y ahorro previsional en la transición 1980 - 1994 (Chile - cuadro 1).

a las generaciones contribuyentes (básicamente los adultos) al momento de registrarse el alza de impuestos. Si tal déficit se financia con deuda pública, que finalmente es pagada por las generaciones de contribuyentes al momento de vencimiento de los títulos de deuda, el costo total puede prorraterarse en el tiempo y entre diferentes generaciones; la postergación en el tiempo del pago del costo al financiar con deuda puede contribuir a mejorar la equidad intergeneracional<sup>435</sup> o, por lo menos, a minimizar la inequidad, que sería mucho mayor de optarse por el financiamiento con impuestos corrientes<sup>436</sup>. Esta ha sido una de las consideraciones, además de otras de carácter político y macroeconómico, que se han tenido en cuenta para definir la política de financiamiento durante este el período de transición que concluirá alrededor del año 2020<sup>437</sup>.<sup>438</sup>

---

<sup>435</sup> Arrau, P. 'La Reforma previsional chilena y su financiamiento durante la transición'; Colección Estudios CIEPLAN, n° 32; Junio de 1991 (pp.5-44).

<sup>436</sup> Sería interesante poner en relación la financiación vía deuda pública, con el peso de ésta en las inversiones de las AFP's y de las Compañías de Seguros en los supuestos de renta vitalicia; la capitalización puede estarse convirtiendo en un Reparto parcial maquillado, ya que el Estado sería el que mantiene los fondos en ambos casos.

<sup>437</sup> 'Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al Diseño de Políticas y Programas'. Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), BID, CEPAL; Santiago de Chile; 1996.

<sup>438</sup> "He explicado en otras partes que un Ministro de Hacienda tiene la opción de enfrentar la situación anterior con una cantidad de instrumentos: menor gasto público, mayor recaudación tributaria, privatizaciones, endeudamiento interno. El camino que se puede elegir es claramente diferente en cada país, y nosotros en Chile optamos por una solución en dos frentes: ajuste fiscal para financiar alrededor de 50% del costo, asumido por el Ministerio de Hacienda que rebajó algunos gastos y aumentó la recaudación de ciertos tipos de impuesto; y endeudamiento interno, a través de la emisión de instrumentos financieros estatales que eran adquiridos en el mercado de capitales por las propias AFP, con los recursos que los trabajadores ahora depositaban en ellas. ... En nuestro país decidimos deliberadamente hacer primero la reforma previsional y después privatizar las grandes empresas estatales. ... El hecho de estructurar esta secuencia permitió que los trabajadores chilenos sean hoy día los principales dueños de casi todas las empresas privatizadas." (Sr. José Piñera - Padre de la reforma chilena)  
En 'El ahorro previsional' dentro de 'Impacto en los mercados de capitales y de la vivienda' - CIEDESS (Corporación de Investigación, estudio y desarrollo de la Seguridad Social). Santiago de Chile, 1995 (reúne un conjunto de artículos de diferentes autores).

<sup>439</sup>El ya citado cuadro uno, 'Déficit y ahorro previsional en la transición 1980 - 1994', muestra dos series correspondientes a la transición desde el sistema de reparto al sistema de capitalización individual. Por un lado el déficit previsional que se origina, por cuanto el gobierno siguió asumiendo los compromisos adquiridos en el sistema antiguo de dos formas distintas: (i) pagando las pensiones de aquellos beneficiarios del antiguo sistema que ya tenían beneficios de invalidez, sobrevivencia y jubilación en 1981 (déficit operacional); y (ii) reconociendo las cotizaciones realizadas en el pasado al antiguo sistema a aquellos trabajadores activos que en 1981 decidieron cambiarse al nuevo sistema (bono de reconocimiento). Por otro lado el ahorro forzoso que consiste en las contribuciones obligatorias que los trabajadores en el nuevo sistema realizan en la forma de aporte a sus cuentas individuales de ahorro para la vejez.

A la conclusión a la que llega Uthoff<sup>440</sup>, es que el grueso del aumento del ahorro nacional es consecuencia de un incremento del ahorro privado no previsional<sup>441</sup>.

El importante aumento del ahorro privado no previsional puede interpretarse como resultado de efectos indirectos de la reforma al sistema de pensiones sobre el ahorro nacional. Los efectos indirectos de la reforma derivarían de que ella ha contribuido a una política deliberada y sistemática de desarrollo de los mercados de

---

<sup>439</sup>Uthoff, Andras; Unidad de Financiamiento. División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL; "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro"; en Revista de la CEPAL n° 63 - Diciembre de 1997; Santiago de Chile.

<sup>440</sup>Se puede consultar su artículo para profundizar en las distintas interpretaciones analíticas al respecto: Uthoff, Andras; Unidad de Financiamiento. División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL; "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro"; en Revista de la CEPAL n° 63 - Diciembre de 1997; Santiago de Chile.

<sup>441</sup>Datos sobre la evolución del ahorro se pueden consultar en - Chile: Ahorro nacional bruto y ahorro externo entre 1970 - 1994 (Chile - cuadro 2).

valores y seguros, y a una firme regulación y supervisión de los fondos de pensiones<sup>442</sup>.

Sin embargo, no es posible atribuir el aumento del ahorro privado no previsional en forma exclusiva al desarrollo del mercado de capitales que resulta de la reforma al sistema de pensiones; en el plano económico-financiero, varios otros factores han contribuido al ahorro y la inversión, como el control de la inflación, tasas de interés reales positivas, crecimiento económico a tasas superiores al 5%, saneamiento financiero del sector público en una dinámica privatizadora, etc.

---

<sup>442</sup>Held, G. "¿Liberalización o desarrollo financiero?"; Revista de la CEPAL n° 54; 1994, Santiago de Chile.

**Chile: Déficit y ahorro previsional en la transición, 1980 - 1994**  
(Chile - cuadro 1)

Año	Gobierno	Familia
	Déficit previsional total	Ahorro previsional
1980	1.7	
1981	4.1	0.9
1982	8.3	1.8
1983	7.5	1.7
1984	7.7	1.9
1985	6.7	2.0
1986	6.3	2.2
1987	5.4	2.3
1988	5.2	2.7
1989	4.5	2.9
1990	4.6	3.0
1991	4.5	2.8
1992	4.3	3.3
1993	4.5	3.6
1994	4.5	3.9
Prom. 1980 - 1984	5.9	1.6
Prom. 1985 - 1989	5.6	2.4
Prom. 1990 - 1994	4.5	3.3

Fuente: Arrau, P. 'Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980 - 1994'; Serie Financiamiento del desarrollo, n° 39; CEPAL; 1996, Santiago de Chile. Incluido en el artículo de Andras Uthoff 'Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro'.  
(a) Ahorro privado menos ahorro de las empresas.

**Chile: Ahorro nacional bruto y ahorro externo entre 1970 - 1994**

(Como porcentaje del PIB en valores corrientes)

(Chile - cuadro 2)

Años	Base 1986		
	Ahorro nacional bruto	Ahorro externo	Ahorro total bruto
1986	11.5	7.3	18.8
1987	17.3	5.0	22.3
1988	22.3	0.5	22.8
1989	23.7	1.9	25.6
1990	24.2	2.0	26.2
1991	24.1	0.4	24.5
1992	24.8	2.0	26.8
1993	23.9	4.8	28.7
1994	25.4	1.4	26.8
Prom. 1970 - 1979			
Prom. 1980 - 1984			
Prom. 1985 - 1992	19.5	3.6	23.1

Fuente: Arrau, P. 'Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980 - 1994'; Serie Financiamiento del desarrollo, n° 39; CEPAL; 1996, Santiago de Chile. Basándose en datos del Banco Central de Chile.  
Incluido en el artículo de Andras Uthoff 'Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro'.

## 1.2 El Nuevo Modelo de Seguridad Social.<sup>443</sup>

1981 - (Capitalización individual obligatoria y sustitutiva)<sup>444</sup>.

1 - Vejez (pensiones de jubilación) (1981 - DL 3500 de 1980).

Para todos los trabajadores del antiguo sistema la opción de cambio se debía realizar antes de 1986, con el incentivo que representaba la menor cotización; para todos los trabajadores incorporados al mercado laboral a partir de 1983 la inclusión en el sistema ha sido obligatoria.

- Campo de Aplicación:

Trabajadores dependientes - obligatorio (excepto sector de `uniformados` - militares, aviadores, marina y policía);

Trabajadores independientes - voluntario<sup>445</sup>.

- Financiación (sistema de aportación definida):

Aportes Previsionales:

Bono de reconocimiento (por cotizaciones al antiguo sistema);

---

<sup>443</sup>Esquema resumen de elaboración propia tomando como fuente: el DL 3500; la Superintendencia de AFP's de Chile: - `Reformas de los Sistemas de Pensiones`, Santiago de Chile, 1996; la Superintendencia de AFJP's de Argentina: D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea - `Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina`, Buenos Aires, 1997; el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI), OISS, ediciones de 1996 y de 1998; y en `El Ahorro Previsional`, el capítulo dedicado a Chile por Larrain, Luis - CIEDESS, Santiago de Chile, 1995 . (Consultar bibliografía).

<sup>444</sup>No se considera la situación del sector `uniformado` (militares, aviadores, marinos y policía), cuyas Cajas de Previsión (CAPREDENA y DIPRECA) dependen del Ministerio de Defensa Nacional.

<sup>445</sup>Existe una campaña de afiliación al Sistema de AFP's promovida por la Subsecretaría de Previsión Social, para los trabajadores independientes con ingresos constantes en el tiempo (Fuente: Superintendencia de AFP,s; entrevista en profundidad).

**Aportes obligatorios:**

10% de las remuneraciones (por cuenta exclusiva del trabajador);  
para los titulares de explotaciones agrarias sea persona física o jurídica  
2 - 2,5% sobre el valor de la producción.

**Aportes voluntarios:**

cotizaciones voluntarias (con un máximo de 60 UF<sup>446</sup>);  
*depósitos convenidos, en porcentaje sobre remuneraciones o monto fijo, sin límite de cuantía.*

Cuenta de Ahorro Voluntario (nivel complementario voluntario dentro del mismo sistema de CCI); de libre disponibilidad con un máximo de 4 retiros anuales;  
Ahorro de Indemnización (CAI - desde 1990); existe la posibilidad de cotizar a la CAI (cotización aprox.4,11%) sin estar afiliado al régimen de capitalización individual; remuneración imponible máxima de 60 UF para trabajadores domésticos, y 90 UF para el resto de trabajadores.<sup>447</sup>

---

<sup>446</sup>UF - Unidad de Fomento; es una unidad de cuenta indexada. 1 UF = 32,83 \$ USA a 30/6/97

<sup>447</sup>Se puede consultar cuadro sobre Pasivos de los Fondos de Pensiones, donde se ve la importancia relativa de cada subcuenta mencionada (Chile - cuadro 3).



# **PASIVOS DE LOS FONDOS DE PENSIONES**

(En millones de pesos a Diciembre de 1996)

(Chile - cuadro 3)

CUENTA	Diciembre 1995			Diciembre 1996		
	Total	% del total de pasivos	millones de pesos      dólares	Total	% del total de pasivos	millones de pesos      dólares
PASIVO EXIGIBLE	125,846	1.14%	303.24	138,157	1.18%	332.91
PATRIMONIO	10,909,523	98.86%	26,288.01	11,555,632	98.82%	27,844.90
CUENTA DE CAPITALIZACIÓN INDIVIDUAL	10,503,118	95.18%	25,308.72	11,111,816	95.02%	26,775.46
CUENTA DE AHORRO VOLUNTARIO	137,662	1.25%	331.72	115,439	0.99%	278.17
CUENTA DE AHORRO DE INDEMNIZACIÓN	14,008	0.13%	33.75	16,339	0.14%	39.37
COTIZACIONES REZAGADAS	63,502	0.58%	153.02	68,158	0.58%	164.24
RECAUDACIÓN EN PROCESO DE ACREDITACIÓN	188,850	1.71%	455.06	242,119	2.07%	583.42
OTRAS CUENTAS DE PATRIMONIO	2,383	0.02%	5.74	1,761	0.02%	4.24
TOTAL DE PASIVOS	11,035,369	100.00%	26,591.25	11,693,789	100.00%	28,177.80

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones n° 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.  
El cambio del dolar aplicado ha sido 415 pesos / dolar.

- Prestaciones:

Edad: 65 años para los hombres y 60 para las mujeres; existe la posibilidad de jubilación anticipada si  $P > 110\% P_{\text{min.}}$  y  $P \geq 50\%$  de la media de ingresos de los últimos 10 años.

Garantía de Pensión Mínima: 85% del salario mínimo (aprox.40% salario promedio) con 20 años de cotización (si es P.por vejez) ó 10 años (si es P.por I.o M. - ó con 2 años dentro de los últimos 5) y el capital acumulado en la CCI no alcanzase a cubrir la P.mínima - El Estado cubre la parte restante cuando se hubiera agotado el saldo de la cuenta (garantía residual)<sup>448</sup>.

Existen Pensiones asistenciales para mayores de 65 años e inválidos mayores de 18, sin recursos y residentes en Chile al menos los últimos 3 años.

Modalidades de Prestaciones:

Retiro Programado (con la AFP) - el afiliado asume el riesgo de sobrevida.

Renta Vitalicia (contratada con una Cía de seguros, junto con las pensiones de supervivencia - viudedad y orfandad).

Retiro Temporal con Renta Vitalicia diferida; siempre que la  $R.V \geq 50\%$  1º pago de la renta temporal y  $R.V. \leq 100\%$  1º pago r.t.

Existe Excedente de libre disposición si  $P \geq 120\% P.M.$  y  $P \geq 70\%$  de la remuneración media de los últimos 10 años (tasa de sustitución).<sup>449</sup>

- Gestión:

Sistema Público: Instituto de Normalización Previsional (INP).

---

<sup>448</sup>Véase anexo sobre monto de Pensiones Mínimas (12/96).

<sup>449</sup>En un sentido estricto, tanto la pensión anticipada como el retiro de excedentes de libre disponibilidad no corresponden a contingencia alguna y no debieran tener lugar en un esquema ortodoxo de prestaciones.

Sistema Privado: Administradoras de Fondos de Pensiones<sup>450</sup> (AFP's) y Compañías de seguro de vida (para rentas vitalicias y seguros de I. y M.)

Garantía de Rentabilidad Mínima:

r.m. es la menor de ----- la r. media del total de fondos del sistema de los últimos doce meses menos dos puntos ó,  
----- el 50% de dicha r.media;

si la rentabilidad del fondo es menor que la r.mínima se ha de cubrir la diferencia primero con las reservas de la AFP (de fluctuación de rentabilidad<sup>451</sup> y encaje - 1% del fondo), de ser insuficientes estas reservas el Estado completará la diferencia (garantía residual o subsidiaria).

- Inversiones:

Las inversiones que se realizan con recursos del fondo deben tener como único objetivo la obtención de una adecuada rentabilidad y seguridad. Todo otro objetivo que se pretenda dar a tales inversiones se considera contradictorio a los intereses de los afiliados y constituye un incumplimiento grave por parte de la administradora<sup>452</sup>.

---

<sup>450</sup> Las AFPs deben ser sociedades Anónimas, tener objeto exclusivo y un patrimonio mínimo de 5.000 Unidades de Fomento (la U.F. se ajusta diariamente según la variación del IPC), el cual aumenta según el número de afiliados, debiendo existir una separación patrimonial entre el Fondo de Pensiones y la Sociedad que la administra. Deben contar con una garantía de encaje, para resguardar la rentabilidad mínima exigida, equivalente al 1% del fondo de pensiones y una reserva de fluctuación de rentabilidad, y ser autorizadas por la Superintendencia de Administradora de Fondos de Pensiones (5.000 Uf = 165.332 US\$ - a 30/06/97).

<sup>451</sup> Es una reserva compuesta por rentabilidad no distribuida, no por beneficios de la AFP no distribuidos; es decir, lo ponen los afiliados, no la administradora.

<sup>452</sup> Aun a pesar de que existen límites de concentración legalmente establecidos, es una realidad que los fondos acumulados generan un poder económico en manos de los gestores de las administradoras, que no tienen vinculación directa con los intereses de los afiliados, trabajadores. Poder que en más ocasiones de las debidas es utilizado incluso en contra de los intereses de los afiliados, intereses no estrictamente económicos.

Activos permitidos: los activos de los fondos de pensiones se pueden invertir en los instrumentos financieros expresamente autorizados por la Ley de Fondos de Pensiones. En la actualidad los instrumentos admitidos son: títulos estatales, instrumentos emitidos por entidades financieras, bonos de empresas de corto y largo plazo, bonos de empresas canjeables por acciones, acciones de sociedades anónimas abiertas, acciones de sociedades anónimas inmobiliarias abiertas, cuotas de fondos de inversión, instrumentos extranjeros<sup>453</sup>, también se pueden realizar operaciones con instrumentos derivados para la cobertura de riesgos.<sup>454</sup>

Existen límites en la inversión referidos al tipo de instrumento, al emisor<sup>455</sup>, por riesgo específico (calificaciones), por grupos de instrumentos (los fondos de pensiones no pueden estar invertidos en instrumentos de renta variable en un rango del 40% o 50% del total de los fondos establecidos por el Banco Central de Chile). Y, por último, límites para emisores relacionados a la administradora: en este caso operan disminuciones importantes en los límites cuando las inversiones se realizan en empresas relacionadas con la AFP. En el caso de acciones, cuando el emisor es una empresa relacionada se exige que se realicen en instrumentos de alta liquidez y el límite desciende del 7% al 2% del valor del fondo<sup>456</sup>.

---

<sup>453</sup>Es sobresaliente el hecho de que exista autorización estatal para colocar en el exterior ahorro interno de un país que requiere cuantiosos recursos para su desarrollo. (Autorización desde 1993 y de escasa relevancia hasta la fecha).

"A las AFP les sobra plata, no tienen en qué invertir, mientras que a las empresas les falta y lo que hacen para conseguirla es ir a buscar dólares al exterior, de los cuales hay superabundancia. Debemos guiar esta política por la economía real, la del comercio, la de la producción, y realizar aperturas financieras de manera pragmática y selectiva, que las hagan funcionales al desarrollo nacional" (Ricardo French-Davis; consultor de la CEPAL).

<sup>454</sup>A este respecto es interesante observar la evolución experimentada por la cartera de los Fondos de Pensiones (Chile - cuadro 4)

<sup>455</sup>Cuando se fijan límites como porcentaje de los activos o del patrimonio del emisor se quiere evitar que el fondo de pensiones adquiera un peso decisivo en las decisiones del emisor y, en el límite, que se transforme en controlador de la sociedad.

<sup>456</sup>Ver cuadro sobre 'Límites de Inversión por instrumentos' (Chile - cuadro 5). Fuente: Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Pensiones y Jubilaciones de la República Argentina.

- Garantías Estatales:

Bonos de reconocimiento (deuda explícita por contribuciones al régimen anterior).

Complemento a Pensión Mínima.

Garantía complementaria de rentabilidad mínima (cuando se agoten los mecanismos de la AFP).

Si quiebra una AFP: garantía del aporte adicional en caso de invalidez o muerte del afiliado no pensionado, y garantía de pensión de invalidez (en 1º dictámen) y cuota mortuoria.

Si quiebra una Cía de seguros de vida: garantía de las Rentas Vitalicias hasta el 100% de la P.mín. y el 75% del exceso de ésta con un máximo de 45 UF mensuales por beneficiario.

# EVOLUCIÓN DE LA CARTERA DE LOS FONDOS DE PENSIONES

(En porcentaje a diciembre de cada año)

(Chile - cuadro 4)

INSTRUMENTOS	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
ESTATALES	28.1%	26.0%	44.5%	42.1%	42.4%	46.6%	41.4%	35.4%	41.6%	44.1%	38.3%	40.9%	39.3%	39.7%	39.4%	42.1%
DEPÓSITOS Y PAGARÉS DE INSTITUC.FINANCIERAS	61.9%	26.6%	2.7%	12.2%	20.4%	22.9%	27.4%	28.5%	20.8%	16.3%	11.7%	9.4%	6.1%	4.8%	5.3%	4.2%
LETRAS HIPOTECARIAS	9.4%	46.8%	50.7%	42.9%	35.2%	25.5%	21.3%	20.6%	17.7%	16.1%	13.4%	14.2%	13.1%	13.7%	15.8%	17.9%
BONOS Y ACCIONES DE INSTITUC.FINANCIERAS	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.4%	0.3%	0.7%	1.0%	0.7%	1.1%	1.5%	1.6%	1.4%	1.6%	2.0%	2.5%
ACCIONES DE EMPRESAS	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	3.8%	6.2%	8.1%	10.1%	11.3%	23.8%	24.0%	31.8%	32.1%	29.4%	25.1%
BONOS DE EMPRESAS	0.6%	0.6%	2.2%	1.8%	1.1%	0.8%	2.6%	6.4%	9.1%	11.1%	11.1%	9.6%	7.3%	6.3%	5.3%	4.7%
CUOTAS DE FONDOS DE INVERSIÓN	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.2%	0.3%	0.9%	2.6%	3.0%
INSTRUM.EXTRANJEROS	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.9%	0.2%	0.5%
ACTIVO DISPONIBLE	0.0%	0.0%	0.0%	0.5%	0.5%	0.1%	0.4%	0.0%	0.0%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.0%	0.1%	0.0%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

Fuente: "Evolución del Sistema Chileno de Pensiones nº 2 (1981 - 1996)". Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.

**Límites de Inversión por instrumentos** (Legislación chilena)

(como porcentaje del fondo)

(Chile - cuadro 5)

Instrumento	Rango			
	Cota inferior		Cota superior	
1. Emitidos por Instituciones Estatales.	35%		50%	
2. Depósitos a plazo fijo y otros Títulos de Instituciones Financieras.	30%		50%	
3. Títulos garantizados por Instituciones Financieras.	30%		50%	
4. Letras de crédito emitidas por Instituciones Financieras.	35%		50%	
5. Bonos de Empresas Públicas y Privadas.	10%	30%	15%	50%
6. Bonos de Empresas Públicas y Privadas canjeables por acciones.	10%	30%	15%	50%
7. Acciones de Sociedades Anónimas Abiertas.	30%		40%	
8. Acciones de Sociedades Anónimas Inmobiliarias.	10%		20%	
9. Cuotas de Fondos de Inversión Inmobiliarias.	10%		20%	
10. Cuotas de Fondos de Inversión de Desarrollo de empresas + Monto aportes comprometidos mediante contratos de promesas de suscripción y pago de cuotas F.I.D.E.	2%		5%	
11. Cuotas de Fondos de Inversión Mobiliarias.	5%		10%	
12. Cuotas de Fondos de Inversión de Créditos Securitizados.	5%		10%	
13. Efectos de comercio representativos de Letras de Cambio o Pagarés con plazo de vencimiento menor a un año.	10%		20%	
14. Títulos de Crédito, Valores y efectos de comercio emitidos o garantizados por Estados extranjeros y Cuotas, Acciones y Bonos emitidos por Fondos Mutuos. Fondos de Inversión y empresas extranjeras.	6%	r.f. 12% r.v. 6%	12%	
15. Instrumentos para cobertura de riesgo financiero.	5%		15%	
16. Otros Instrumentos cuyos emisores sean fiscalizados por la Superintendencia de valores o Superintendencia de Bancos e Instituciones Financieras que autorice el Banco Central de Chile.	1%		5%	

## COMISIONES FIJAS Y PORCENTUALES

(Pesos de diciembre de 1996)

(Chile - cuadro 6)

Años	C.Fija por Saldo	C.Porcentual Anual sobre Saldo	C.Fija por Cotización	C.Porcentual por Cotización (a)
1982	1,320	0.72%	21	2.66%
1983	1,328	0.88%	136	3.62%
1984	1,155	0.86%	108	3.58%
1985	800	0.63%	103	3.57%
1986	619	0.51%	97	3.40%
1987	498	0.33%	100	3.38%
1988			658	3.54%
1989			454	3.24%
1990			342	2.93%
1991			284	2.93%
1992			242	2.93%
1993			164	2.98%
1994			144	2.99%
1995			125	3.00%
1996			152	2.91%

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones nº 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.  
(a) incluye el costo del seguro de invalidez y supervivencia.



## 2 - *Invalidez y Supervivencia* (1981 - DL 3500 de 1980).

### - Campo de aplicación:

Trabajadores dependientes - obligatorio (excepto sector de `uniformados` - militares, aviadores, marina y policía)<sup>457</sup>;

Trabajadores independientes - voluntario.

### - Financiación:

Por parte de los trabajadores un porcentaje sobre el salario en un intervalo entre el 2,85% y el 3,70% (incluidos los gastos y comisiones que cobra la AFP<sup>458</sup>) por la compra de seguros de vida e invalidez privados en la Cía de seguros que se elija (coste real del seguro hasta la fecha < 1,5%).

### - Prestaciones (sistema de prestación definida):

#### Invalidez:

70% de los ingresos medios de los 120 meses anteriores a la invalidez, si la invalidez es total ó 50%, si es parcial (los porcentajes serán del 50 o el 35% respectivamente en caso de no estar al corriente en las cotizaciones pero

---

<sup>457</sup>Una explicación teórico - técnica planteada en la entrevista en profundidad con Pereira Albornoz, Rodolfo (Gerente General de Magister , AFP - Santiago de Chile, Junio de 1997), supone al `sector uniformado` como un mal cliente en el seguro de invalidez y supervivencia, dada su mayor siniestralidad en comparación con otros colectivos. Con independencia de la veracidad de este planteamiento, la explicación no aclara el por qué también se queda dicho sector fuera del sistema para la cobertura de vejez (entrevista en profundidad con Meyer, Enrique - CUT, Santiago de Chile, Junio de 1997).

<sup>458</sup>Se puede consultar la tabla de comisiones aplicada a diciembre de 1996; (Chile - cuadro 6). Fuente: Superintendencia de AFP's).

conservando los derechos, es decir, que hubieran transcurrido un máximo de 12 meses desde la última aportación).

La cobertura del seguro será la diferencia entre la prestación así definida y el sumatorio compuesto por el saldo acumulado en la CCI, en la de ahorro voluntario y el bono de reconocimiento.

Condiciones de acceso:

- edad del afiliado menor a la edad legal de acceso a la jubilación;
- una pérdida de al menos 2/3 de la capacidad de trabajo para acceder a la invalidez total; la calificación es provisional durante los tres primeros años, y durante dicho período la prestación es financiada por la AFP;
- una pérdida entre 1/2 y 2/3 de la capacidad de trabajo para acceder a la invalidez parcial (vigente desde 1990<sup>459</sup>).

Existe garantía de Pensión mínima por parte del Estado con un mínimo de 10 años de aportes o, en su defecto, con dos dentro de los cinco inmediatamente anteriores al siniestro.<sup>460</sup>

Fallecimiento:

- para viuda > 45 años      renta vitalicia del 50% de la p.básica teórica del asegurado;
- para viuda < 45 años      un año de pensión o mientras tenga hijos del asegurado a su cargo, pasando a vitalicia si llega a los 45 años con hijos a cargo.
- para viudo - en el caso de ser éste inválido<sup>461</sup>.

---

<sup>459</sup>En otros países de la región no es una contingencia cubierta por el Sistema. P.e: Argentina, Bolivia, Venezuela.

<sup>460</sup>Véase anexo sobre monto de Pensiones Mínimas (12/96).

<sup>461</sup>Si bien la pensión de viudedad cesa por contraer el beneficiario nuevo matrimonio, se tiene derecho a acceder, por una sola vez, a un pago acumulado de 2 años de pensión.

huérfanos - hasta los 18 años o hasta los 23 en caso de estudiantes - la prestación es el 20% de la p.básica teórica del accidentado; porcentaje a incrementar en un 50% en el caso de falta de padre y madre.

### 3 - *Salud* (sistema público y sistema privado alternativos<sup>462</sup>):

3.1. Asistencia Sanitaria (D.F.L. n° 44, de 1978; Ley 18.469, de 1985; Ley 18.933, de 1990):

- Campo de Aplicación: trabajadores afiliados, pensionados, jubilados y personas carentes de recursos e indigentes.

- Financiación:

Sistema público: cotización del 7% del ingreso mensual imponible por parte del trabajador -porcentaje que incluye la cobertura por prestaciones económicas por enfermedad (ingreso máximo para fines de cotización 60 UF); el Estado realiza aportaciones presupuestarias en el Sistema Público para la financiación de prestaciones de afiliados carentes de recursos.

Sistema privado - ISAPRES - mínimo anterior pudiéndose pactar una cotización mayor en función del `plan de salud´ contratado.

En ambos sistemas existe un `copago´ por servicio por parte del asegurado en función de sus ingresos, para el sistema público, y en función del `plan´ contratado, para el sistema privado.

- Prestaciones:

Sistema público: asistencia sanitaria integral (con limitaciones odontológicas).

---

<sup>462</sup> Ambos serán comentados más ampliamente con posterioridad, a continuación se limita la exposición a los aspectos técnicos y operativos.

Sistema privado: cobertura limitada por lo establecido en el `plan` contratado (en cuanto a enfermedades cubiertas y por tiempo y nº de servicios determinado).

- Gestión:

Sistema público: Servicios de Salud y Fondo Nacional de Salud (FONASA).

Sistema privado: Instituciones de Salud Previsional (ISAPRES).

3.2. Prestaciones económicas por enfermedad (D.F.L. nº 44, de 1978; Ley 18.469, de 1985; Ley 18.933, de 1990):

- Campo de Aplicación: idem que para Asistencia Sanitaria.

- Financiación: incluída en la aportación del 7% del ingreso base.

- Prestaciones:

Para trabajadores dependientes: promedio de la remuneración imponible mensual, de los tres meses *más próximos al mes en que se inicia la incapacidad*.

Para trabajadores independientes: promedio de la renta mensual imponible por que hubieren cotizado en los últimos seis meses anteriores al mes en que se inicia la incapacidad.

Duración de la prestación: 12 meses, ampliable a 24.

- Gestión:

Sistema público: Servicios de Salud, a través de sus Comisiones de Medicina Preventiva e Invalidez (COMPIN).

Sistema privado: ISAPRES; Caja de compensación de Asignación Familiar.

3.3. Maternidad (DFL n°1, de 1994; D.F.L. n° 44, de 1978, del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ley 18.469, de 1985; Ley 18.418):

- Campo de Aplicación: idem que para asistencia sanitaria.
- Financiación: incluida en la aportación del 7% del ingreso base.
- Prestaciones:

Para trabajadoras dependientes, promedio de la remuneración de los 3 meses inmediatamente anteriores; para las trabajadoras independientes el plazo a tener en cuenta es de los últimos 6 meses<sup>463</sup>.

*4 - Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (Ley n° 16.744 - incompatible con el Sistema creado por el DL 3500 / 1980)*

- Campo de Aplicación: Afiliados al sistema por cuenta ajena e independientes al corriente en las aportaciones.
- Financiación:

Cotización del empleador del 0,90% de la remuneración mensual + un porcentaje adicional (entre 0 y 3,4%) en función de la actividad y el riesgo. En el sistema público el INP afronta los déficits.

Las prestaciones se financian vía sistema financiero de reparto con capitales de cobertura por las Mutualidades de empleadores.

---

<sup>463</sup>Faltaría por concretar la duración de la prestación.

- Prestaciones: (el acceso a las prestaciones es automático siendo afiliado dependiente, y estando al corriente en las aportaciones para los independientes).

Incapacidad Temporal - el mismo tratamiento que para la enfermedad común (con una prestación económica de 12 meses ampliable a 24).

Incapacidad Permanente - prestación en función del grado de incapacidad:

15% < x < 40%	indemnización hasta 15 veces la remuneración base;
40% < x < 70%	pensión invalidez parcial (35 ó 50% de remuneración base);
x > 70%	pensión invalidez total (50 ó 70% de remun.base);
Gran invalidez	130% de pensión invalidez total;

En todos los casos con un recargo del 5% por hijo a cargo que exceda de dos.

Si el accidentado fallece (Muerte):

para viuda > 45 años	renta vitalicia del 50% de la p.básica teórica del accidentado fallecido;
para viuda < 45 años	un año de pensión o mientras tenga hijos del accidentado a su cargo, pasando a vitalicia si llega a los 45 años con hijos a cargo.

para viudo - en el caso de ser éste inválido.

huérfanos - hasta los 18 años o hasta los 23 en caso de estudiantes - la prestación es el 20% de la p.básica teórica del accidentado; porcentaje a incrementar en un 50% en el caso de falta de padre y madre.

Estas prestaciones son incompatibles con el Sistema de Pensiones del DL 3500/1980.

- Gestión:

Sistema Público: Servicios de Salud / Instituto de Normalización Previsional (INP);

Sistema Privado: Mutualidades de Empleadores / Empresas con Administración delegada.

*5 - Desempleo.* ( DFL nº 150, de 1981, Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

- Campo de aplicación: trabajadores dependientes y los trabajadores independientes que lo tenían antes del 1-1-1974.

- Financiación: El Estado cubre el costo del programa (subsidio por cesantía) con cargo al Presupuesto de la Nación.

- Prestaciones (las prestaciones son económicas, asignaciones familiares y prestaciones de salud):

Requisitos: Incripción en los Registros correspondientes, desempleo debido a causas ajenas a la voluntad del solicitante; tener un período de cotización previa de 52 semanas durante los dos años anteriores a la cesantía.

Cuantía: primeros 90 días un equivalente a 42 \$US; del 91 al 180, 28\$US; de 181 a 360 (duración máxima de la prestación) 21 \$US; su cuantía varía anualmente<sup>464</sup>.

- Gestión: Instituto de Normalización Previsional (INP); Cajas Compensación de Asignación Familiar (CCAF)

---

<sup>464</sup>Valores vigentes a enero de 1996.

*6 - Prestaciones Familiares*<sup>465</sup>. (DFL n° 150, de 1981, Ministerio de Trabajo y Previsión Social).

- Campo de Aplicación: Trabajadores dependientes públicos o privados, ciertos trabajadores independientes, pensionados y subsidiados por cesantía, incapacidad laboral.

- Financiación: El Estado cubre el costo del programa.

- Prestaciones:

Requisitos: tener la condición de beneficiario, y/o la existencia de un causante que viva a expensas del beneficiario y que no tenga ingresos superiores al 50% del ingreso mínimo.

Cuantía: Monto único<sup>466</sup> desde 01/07/97: 2.800 pesos (6,75\$ USA)<sup>467</sup>. Los inválidos físicos o psíquicos perciben el doble de la asignación<sup>468</sup>.

- Gestión: Instituto de Normalización Previsional (INP); Cajas Compensación de Asignación Familiar (CCAF)

---

<sup>465</sup> Junto al régimen de prestaciones familiares de carácter general, existe un Subsidio Único Familiar, que es un beneficio asistencial, equivalente a una asignación familiar de cuantía mayor. Sus beneficiarios son personas carentes de recursos, que tengan a sus expensas un menor de 18 años de edad y los inválidos de cualquier edad, que no se encuentren en la posibilidad de acogerse al sistema Único de Prestaciones Familiares.

<sup>466</sup> Anteriormente variable según tramo de renta.

<sup>467</sup> Parecen escasas estas asignaciones.

<sup>468</sup> Estas cuantías se incrementan por ley, habitualmente todos los años.



## ANEXO

Monto de Pensiones Mínimas desde 01-12-1996*Pensiones Mínimas pensionados menores de 70 años de edad:*

	Pesos Ch.	Dólar USA
. Pensiones mínimas art. 26 Ley 15.386		
- De vejez, invalidez, años de servicio	49.458,88	119,17
- De viudedad, sin hijos	29.675,33	71,51
- De viudedad, con hijos, madre viuda y padre inválido	24.729,44	59,59
- De orfandad y otros sobrevivientes	7.418,83	17,88
. Pensiones mínimas art. 24 Ley 15.386		
- Madre de hijos naturales del causante sin hijos	17.805,20	42,90
- Madre de hijos naturales del causante con hijos	14.837,66	35,75
. Pensiones asistenciales art. 27 Ley 15.386		
- De vejez e invalidez	24.729,44	59,59
- De viudedad, sin hijos	14.837,66	35,75
- De viudedad, con hijos	12.364,72	29,79
- De orfandad	3.709,42	8,94
. Pensiones especiales art. 39 Ley 10.662		
- De vejez e invalidez	11.082,24	26,70
- De viudedad	5.541,12	13,35
- De orfandad	1.662,34	4,01
. Pensiones asistenciales D.L. nº 869, de 1975		
- Monto básico a Diciembre/96	20.689,36	49,85
- Monto básico a contar de Enero/97	21.974,17	52,95

*Pensiones Mínimas pensionados mayores de 70 años de edad:*

. Pensiones mínimas art. 26 Ley 15.386		
- De vejez, invalidez, años de servicio, retiro y otras jubilaciones.	54.723,52	131,86
- De viudedad, sin hijos	38.735,41	93,34
- De viudedad, con hijos	33.542,23	80,82
. Pensiones mínimas art. 24 Ley 15.386		
- Madre de hijos naturales del causante sin hijos	26.271,77	63,30
- Madre de hijos naturales del causante con hijos	23.155,91	55,80

. Pensiones asistenciales art. 27 Ley 15.386		
- De vejez e invalidez	54.723,52	131,86
. Pensiones especiales art. 39 Ley 10.662		
- De vejez e invalidez	36.785,02	88,64
- De viudedad	11.948,98	28,79
. Pensiones asistenciales D.L. n° 869, de 1975		
- Monto básico a Diciembre/96	20.689,36	49,85
- Monto básico a contar de Enero/97	21.974,17	52,95

Monto de Beneficios Previsionales y Laborales varios.

*Subsidio de Cesantía (desde 01/01/96)*

Ley n° 19.429; Art. 16 - D.O. 30-11-95

- Primeros 90 días	17.338,00	41,78
- Entre 91 y 180 días	11.560,00	27,85
- Entre 181 y 360 días	8.669,00	20,89

*Susidio Familiar para personas de escasos recursos*

Ley n° 18.020, Ar. 1

- Monto único (desde 01/07/97)	2.800,00	6,75
--------------------------------	----------	------

Asignación familiar (desde 01/07/96)

Ingreso bruto mensual determinado:

- hasta 167.000 pesos (402 \$USA)	2.500	6,02
- desde 167.001 a 348.000 p. (838,55 \$USA)	880	2,12
- mas de 348.000 pesos	0	0

Estadísticas básicas. Junio de 1997.

- Tope imponible mensual trabajadores dependientes 60 UF (valor U.F. vigente a 30/06/97..... 13.623,52)	817.403	1.969,64
- Mínimo imponible mensual trabajadores dependientes (ingreso mínimo desde 01/06/97)	71.400	172,05
- Mínimo imponible mensual afiliados independientes A.F.P. (ingreso mínimo desde 01/06/97)	71.400	172,05

---

- Ingreso mínimo mensual aplicable como remuner. mínima (ingreso mínimo desde 01/06/97)	71.400	172,05
- Ingreso mínimo mensual como remuneración mínima para trabajadores menores 18 años y mayores de 65 años. (desde el 01/06/97) Ar. 1.2; ley 19.502.	61.445	148,06

Índice de Precios al Consumidor.

IPC 1995 .....	8,2
IPC 1996 .....	6,6
IPC a mayo de 1997.....	2,2 (interanual 5,4)

Valoración de la Unidad de Fomento (UF)

A 30/06/97..... 13.623,39 (32,83 \$USA; 1 \$USA = 415 pesos)

### **1.3 Crítica al modelo chileno de Seguridad Social.**

#### **1.3.1 El Sistema Previsional. IVM.**

El nuevo Sistema Previsional queda configurado como un sistema de ahorro obligatorio y no como un verdadero régimen de pensiones, lo que significa que cada afiliado asume una serie de riesgos, entre ellos:

- *en el caso de los trabajadores con bajos ingresos, el riesgo de que sus ingresos a raíz de la jubilación se sitúen por debajo del nivel o umbral de pobreza.*
- *factores de incertidumbre sobre la longevidad del cotizante y de los sobrevivientes a su cargo (en el supuesto de acceder a la prestación bajo la modalidad de retiro programado);*
- *riesgos inherentes al curso general de la economía, en particular la desaceleración del crecimiento económico o los períodos con predominio de bajos tipos de interés real, cuando no de signo negativo, asociados, o no, a altos niveles de inflación;*
- *riesgos derivados de la mala administración o quiebra de la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) que gestiona sus ahorros<sup>469</sup>.*

Cuando la pensión que obtiene el cotizante de su fondo personal no alcanza un nivel mínimo predeterminado, el Estado se hace cargo de la diferencia; eso quiere decir que garantiza una pensión mínima siempre que se cumplan las restantes condiciones<sup>470</sup>. El Estado paga una pensión de asistencia social a todas las personas ancianas carentes de recursos y que no dispongan de otros medios de vida.

---

<sup>469</sup>La acción del Estado amortigua este último tipo de riesgo.

<sup>470</sup>Veinte años de cotización y una edad de jubilación no menor de 65 años para los hombres y 60 para las mujeres.

Por otra parte, el régimen de pensiones instaurado en Chile todavía no ha `madurado`, por lo que el volumen de los recursos necesarios para el pago de las prestaciones está muy por debajo del de los fondos invertidos, y se hace entonces necesario plantearse el grado de liquidez disponible en el futuro cuando sea preciso desinvertir capital e intereses para satisfacer el pago de las prestaciones<sup>471</sup>.

Con estimaciones basadas en la esperanza de vida de la población chilena, la primera cohorte de trabajadores que se incorporaron al nuevo régimen de pensiones cuando fue instituido, en 1.981, efectuará cotizaciones hasta el año 2.026, y a partir de esta fecha, cada afiliado y, cuando fallezca, su cónyuge sobreviviente percibirán las correspondientes pensiones durante un lapso de 20 años.

Uno de los problemas con que topan muchos regímenes de seguridad social en América Latina sigue siendo la excesiva confianza de los poderes públicos inducida por una primera etapa de buenos resultados. Es preciso moderar el optimismo sobre los resultados futuros del sistema previsional chileno y no perder de vista que los años que lleva funcionando representa un tercio del período antedicho. Así, es incierta la evolución de las rentabilidades reales de las inversiones en el largo plazo, relacionadas directamente con la evolución de la inflación, y aunque en un primer momento las pensiones ofrecidas por el nuevo sistema sean mayores que en el antiguo no hay que olvidar el importante volumen de jubilaciones anticipadas (31% mayor en número de pensiones que en el caso de acceso por edad - vejez ordinaria; y 66% superior en cuantía media) para aquellos asegurados que han constituido un capital suficiente, y que, presumiblemente pertenece a los deciles más altos de ingreso (cuadro 7).

---

<sup>471</sup> Está disponible el cuadro sobre el monto promedio y el número de pensiones pagadas en el sistema en el período 1982 - 1996, por tipo de pensión (Chile - cuadro 7), donde se observan las muy moderadas cifras de pensionados que tiene el nuevo sistema. Es interesante ver también los ingresos imposables promedio de los cotizantes (Chile - cuadro 8), y compararlos con la pensión media en cada momento.

Todos estos datos han sido facilitados por la Superintendencia de AFP's.

# **MONTO PROMEDIO Y N° DE PENSIONES PAGADAS EN EL SISTEMA**

(Datos a diciembre de cada año en pesos de diciembre de 1996)

(Chile - cuadro 7)

Años	Vejez Edad		Vejez Anticipada		Invalidez Total		Invalidez Parcial		Viudedad		Orfandad	
	n° pens.	promedio pesos	n° pens.	promedio pesos	n° pens.	promedio pesos	n° pens.	promedio pesos	n° pens.	promedio pesos	n° pens.	promedio pesos
1982					791	187,207			1,108	67,966	2,566	19,495
1983	393	38,991			2,272	158,498			2,521	61,423	5,821	17,225
1984	1,730	43,129			4,058	131,258			4,340	53,278	9,665	14,955
1985	2,647	41,394			5,729	121,377			5,872	51,008	11,768	14,288
1986	4,835	48,471			7,979	119,775			7,740	5,141	14,539	14,955
1987	7,980	51,008			10,620	118,040			9,797	49,539	16,847	14,421
1988	11,819	57,684	772	126,452	12,786	123,514			11,506	51,943	18,669	15,089
1989	17,129	64,360	2,824	111,095	14,388	123,514			14,245	53,946	19,798	17,359
1990	23,876	64,761	5,790	115,101	15,777	121,110			17,214	52,610	23,079	18,026
1991	30,141	73,708	15,673	125,383	15,479	126,184			20,472	56,483	29,414	18,026
1992	35,763	77,046	26,054	129,656	15,404	125,917	32	7,975	22,810	60,221	29,262	20,429
1993	43,089	75,310	37,521	129,122	15,189	123,246	107	107,891	25,848	63,026	31,450	20,563
1994	51,440	79,468	53,355	136,105	15,262	125,720	800	112,107	29,965	63,145	34,616	22,945
1995	55,591	81,019	69,537	134,190	16,760	127,227	1,216	123,844	32,279	65,179	36,107	23,361
1996	61,374	80,101	80,576	133,142	17,864	121,281	1,441	103,441	35,516	63,144	38,468	23,074

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones n° 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.

**INGRESO IMPONIBLE PROMEDIO COTIZANTES DEPENDIENTES POR AÑO**  
(Promedio anual en pesos de diciembre de 1996)  
(Chile - cuadro 8)

Años	General		Hombres		Mujeres	
	pesos	dólares	pesos	dólares	pesos	dólares
1989	164,613	397	180,791	436	128,652	310
1990	169,465	408	186,941	450	131,161	316
1991	177,909	429	194,843	470	140,768	339
1992	186,889	450	203,445	490	151,152	364
1993	199,667	481	215,961	520	165,394	399
1994	210,546	507	226,648	546	177,252	427
1995	220,671	532	236,694	570	188,324	454
1996 (1)	227,984	549	243,493	587	197,438	476

Fuente: "Evolución del Sistema Chileno de Pensiones n° 2 (1981 - 1996)". Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.

Notas:

(1) Promedio de las remuneraciones devengadas hasta noviembre de 1996.

Cambio del dólar empleado: 415 pesos / dólar.

Por lo que a la suficiencia de las prestaciones se refiere, puede ocurrir que los distintos riesgos no sean independientes unos de otros y que, por ejemplo, los períodos de desempleo coincidan con otros de elevada inflación y bajas tasas de rentabilidad real. Si llegara a darse ese caso, las tasas de sustitución en el momento de la jubilación sufrirían una drástica reducción.

Es de gran interés el trabajo realizado a este respecto por Doris Elter ‘El Sistema previsional chileno de capitalización individual y administración privada: elementos teóricos y empíricos para evaluar su idoneidad y eficiencia en el cumplimiento del objetivo primario de la Seguridad Social’. donde se llega a estimar el efecto conjunto de la insuficiencia de años cotizados con las posibles edades de jubilación y en diferentes escenarios de rentabilidad real (Chile - cuadro 9).

Este trabajo muestra la gran sensibilidad de las tasas de sustitución de las pensiones respecto a los tres factores contemplados, que, en cualquier caso, tienen comportamientos independientes de la voluntad y capacidad de decisión del asegurado; incluso el factor edad de acceso a la jubilación, que pudiera parecer una decisión libre del afiliado, va a estar condicionado por el monto acumulado en la cuenta de capitalización, y éste por el comportamiento de las otras dos variables.

Se puede consultar tabla sobre la rentabilidad anual de los fondos (Chile - cuadro 10), donde se observan importantes altibajos; así, el optimismo derivado de los primeros años no tiene por qué ser extrapolado al futuro, y más ante la recientemente expresa volatilidad de los mercados financieros ‘emergentes’.



**Tasa de sustitución simple: pensión inicial con respecto a la última renta** (en términos líquidos, porcentajes)  
(Chile - cuadro 9)

<i>Afiliados sin beneficiarios</i>			<i>Tasa de sustitución</i> (para tasas de rentabilidad real del)			
Sexo	Años sin cotizar	Edad de retiro	3%	4%	5%	6%
Hombre	0	65	61.0	83.0	115.0	156.9
Hombre	0	60	-	59,9 (a)	74.7	98.9
Mujer	0	60	35.9	48.3	65.9	87.7
Hombre	12	65	45.7	62.5	87.0	118.9
Hombre	12	60	-	-	55.6	74.0
Mujer	17	60	21.0	27.9	37.8	50.0

<i>Afiliados con cónyuge</i>			<i>Tasa de sustitución</i>			
Hombre	0	65	48.9	67.3	94.5	129.9
Hombre	0	60			63.2	84.3
Mujer	0	60	34.4	46.3	63.3	84.4
Hombre	12	65	36.6	50.7	71.5	98.5
Hombre	12	60			55,6 (b)	63.1
Mujer	17	60	20.1	26.8	36.3	48.1

**Fuente:** Doris Elter; en un resumen del trabajo "El sistema previsional chileno de capitalización individual y administración privada: elementos teóricos y empíricos para evaluar su idoneidad y eficiencia en el cumplimiento del objetivo primario de la Seguridad Social". Dentro del libro colectivo 'Pensiones Públicas: ¿Y mañana qué?', coordinado por Juan Torres López. Editorial Ariel, Barcelona, 1996.

Extrapolando los niveles de no cotización del conjunto de afiliados de 1994, a la vida activa de un afiliado y considerando otras diversas situaciones (cotizantes con retrasos en el abono de sus imposiciones, sobregistro de afiliados), la autora estima un promedio de períodos de no cotización o lagunas previsionales del 42,5% para las afiliadas mujeres y del 26,7% para los afiliados hombres. Estos porcentajes equivalen a 17 años de lagunas previsionales durante una vida laboral de 40 años de las mujeres y, en el caso de los hombres, para una vida laboral de 45 años, a unos 12 años de lagunas.

Notas:

(a) El afiliado puede jubilarse anticipadamente a los 61 años.

(b) El afiliado puede jubilarse anticipadamente a los 62 años.

**RENTABILIDAD REAL ANUAL DEL FONDO DE PENSIONES DEFLACTADA POR LA UF (1)**  
(En porcentaje)  
(Chile - cuadro 10)

<b>Años</b>	<b>Promedio Sistema (2)</b>
1981 (1)	12.90%
1982	28.50%
1983	21.20%
1984	3.60%
1985	13.40%
1986	12.30%
1987	5.40%
1988	6.50%
1989	6.90%
1990	15.60%
1991	29.70%
1992	3.00%
1993	16.20%
1994	18.20%
1995	-2.50%
1996	3.50%
<b>Promedio anual acumulado</b> (Julio 1981 - Diciembre 1996)	<b>12.20%</b>

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones nº 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.

Notas:

(1) Variación nominal deflactada por la variación de la UF del período.

(2) Promedio ponderado por el valor del Fondo de Pensiones de cada AFP.

(3) Período Julio 1981 - Diciembre 1981.

Tratándose de un régimen de capitalización individual<sup>472</sup> total no parece que una tasa de cotización del 10% de los salarios sea suficiente<sup>473</sup>, a menos que las tasas de rentabilidad real a largo plazo rebasen el 4 o el 5% anual; *los resultados que pueda obtener el nuevo régimen de pensiones son extremadamente sensibles a los tipos de interés, el grado de cumplimiento de la obligación de cotizar y la situación de la economía en general*. Con excepción de la renta mínima que garantiza el Estado, es el cotizante quien soporta esos riesgos en su totalidad.

Hay que tener además presente que en aquellos fondos de pensiones que cuentan con más afiliados con bajas retribuciones, las tasas de cumplimiento en el pago de cotizaciones oscilan entre el 45 y el 55%, mientras que un pequeño número de AFP cuyos aportantes son asalariados que perciben remuneraciones elevadas arroja una tasa de participación contributaria mucho más alta. *Es muy probable que en un futuro inmediato se recurra en mayor grado a las pensiones mínimas con garantía estatal*.

Los datos suministrados por la Superintendencia de AFP's muestran como la relación de cotizantes respecto al total de afiliados ha ido disminuyendo, con escasos repuntes, hasta el 55,67% en 1995 y 56,02% en 1996, de tal forma que para 1996 de algo más de 5,5 millones de afiliados alrededor de 3,1 millones cotizan. (Cifras obtenidas del cuadro sobre afiliados activos y cotizantes totales por año 1981 - 1996 (Chile - cuadro 11)).

Lo anterior matiza de forma pesimista los porcentajes de cobertura del sistema (cuadro sobre cobertura del sistema previsional 1982 - 1996 (Chile - cuadro 12)), ya que un afiliado no cotizante está 'cubierto', pero muy probablemente insuficientemente protegido.

---

<sup>472</sup>La capitalización individual no va a resolver el problema de la mayor longevidad. Si los fondos son los mismos y se vive más años, las pensiones serán más bajas. Además, si la gente cotiza menos años porque tiene períodos de desempleo, o subempleo, o trabajo precario, también se verá afectada en el nuevo sistema.

<sup>473</sup>Hipótesis de partida del Nuevo Modelo: con 40 años de cotización, rentabilidad real del 4% y una cotización del 10% de la remuneración se llega a la hora de jubilarse a una tasa de sustitución del 70%

**AFILIADOS ACTIVOS Y COTIZANTES TOTALES POR AÑO (1) (2)**

(Datos a diciembre de cada año)

(Chile - cuadro 11)

Años	Número Afiliados (A)	Tasa de crecimiento	Número Cotizantes (C)	Tasa de crecimiento	(C) / (A)
1981	1,400,000				
1982	1,440,000	2.86%	1,060,000		73.61%
1983	1,620,000	12.50%	1,229,877	16.03%	75.92%
1984	1,930,353	19.16%	1,360,000	10.58%	70.45%
1985	2,283,830	18.31%	1,558,194	14.57%	68.23%
1986	2,591,484	13.47%	1,774,057	13.85%	68.46%
1987	2,890,680	11.55%	2,023,739	14.07%	70.01%
1988	3,183,002	10.11%	2,167,568	7.11%	68.10%
1989	3,470,845	9.04%	2,267,622	4.62%	65.33%
1990 (3)	3,739,542	7.74%	2,289,254	9.50%	61.22%
1991	4,109,184	9.88%	2,486,813	8.63%	60.52%
1992	4,434,795	7.92%	2,695,580	8.39%	60.78%
1993	4,708,840	6.18%	2,792,118	3.58%	59.30%
1994	5,014,444	6.49%	2,879,637	3.13%	57.43%
1995	5,320,913	6.11%	2,961,928	2.86%	55.67%
1996	5,571,482	4.71%	3,121,139	5.38%	56.02%

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones n° 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.

Notas:

(1) Afiliados Activos son aquellos no pensionados y no fallecidos.

(2) Los cotizantes totales corresponden a los afiliados que cotizaron en diciembre de cada año por remuneraciones del mes anterior o de meses anteriores.

(3) Datos de cotizantes a noviembre de 1990.

**COBERTURA DEL SISTEMA PREVISIONAL**  
(Chile - cuadro 12)

<b>Año</b>	<b>Cobertura Sistema de AFP (1)</b>	<b>Cobertura Total (2)</b>
1982	36.02%	52.63%
1983	38.24%	53.10%
1984	41.62%	55.68%
1985	44.05%	56.90%
1986	45.54%	57.06%
1987	50.45%	61.47%
1988	50.81%	60.68%
1989	51.25%	60.06%
1990	59.25%	67.50%
1991	54.78%	62.50%
1992	56.48%	63.52%
1993	56.00%	62.19%
1994	57.73%	63.34%
1995	58.93%	64.56%
1996	58.90%	63.79%

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones nº 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile.

Notas:

(1) Cotizantes del Sistema de AFP sobre Fuerza de Trabajo Ocupada.

(2) Cotizantes del Sistema de AFP más contribuyentes de Antiguas Cajas sobre Fuerza de Trabajo Ocupada.

El sector no estructurado o informal (30 - 35% de la población activa<sup>474</sup>) comprende una pequeña proporción de trabajadores por cuenta propia, dueños de pequeñas empresas, negocios o talleres, que obtienen ingresos suficientes; pero la gran mayoría son trabajadores ocasionales de bajos ingresos, campesinos, y otros trabajadores del sector rural, desempleados y personas carentes de medios de vida. Estos grupos dependen en buena parte de la pensión mínima de asistencia social que otorga el Estado como principal ingreso llegado el momento de la jubilación (y de la ayuda que pueda prestarles la familia). En la medida en que el Estado ha asumido el compromiso de subvencionar el nuevo régimen de pensiones, menguarán sus posibilidades de incrementar las prestaciones mínimas que otorga a los desempleados y a los que no están afiliados a las AFP, y también impulsar la mejora de los servicios sociales, en especial la atención primaria de salud.

Chile no ha ratificado el Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1.952 (n.102), ni el Convenio sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivientes, 1.967 (n.128), por lo cual los órganos de control de la OIT no han tenido ocasión de formular comentarios sobre el grado de conformidad del nuevo sistema de pensiones instaurado en Chile respecto de los dos Convenios citados. Sin embargo, cabe afirmar que el sistema en cuestión no se ajusta a las disposiciones de estos Convenios, por lo menos en los siguientes puntos:

- no siempre se paga una pensión de carácter permanente, mientras que los Convenios n.102 y 128 disponen que en todas las circunstancias los pagos periódicos deberán hacerse durante todo el transcurso de la contingencia;
- la tasa de sustitución de las pensiones que se otorgan es indeterminada, mientras que la prescrita en el Convenio n.102 es del 40% de los ingresos finales, y en el Convenio n.128, del 45%;

---

<sup>474</sup>OIT - 1992. En el Panorama Laboral para LAC 1998, la OIT entiende como sector informal: trabajadores independientes (no profesionales, técnicos o administrativos), servicio doméstico y ocupados en establecimientos con menos de cinco trabajadores; representando tales grupos el 23%, 6,6% y 21,7% del empleo no agrícola para 1997 respectivamente (total: 51,3%).

- los trabajadores tienen que pagar el 100% de las cotizaciones, mientras que los Convenios n.102 y 128 estipulan que las cotizaciones a cargo de los asalariados no deberán exceder del 50% del total de recursos;
- de conformidad con los Convenios n.102 y 128, los representantes de las personas protegidas deben participar en la administración de los regímenes o estar asociados a ella, con carácter consultivo, cuando la gestión no haya sido confiada a instituciones reglamentadas por las autoridades públicas o a un departamento gubernamental. *En el régimen de pensiones chileno ni los trabajadores ni los empleadores participan en la administración del mismo.*

#### *Ventajas del nuevo Sistema:*

- El sistema de AFP es más uniforme que el sistema antiguo, que asociaba regímenes a ocupaciones, y eso permite una mayor movilidad laboral.
- El sistema de AFP ha estimulado la ampliación del mercado de capitales, lo que ha facilitado una mayor actividad económica.

El cuadro sobre la 'Participación de los Fondos de Pensiones en la Oferta de Instrumentos Financieros' (Chile - cuadro 13), muestra la importancia relativa que tienen las AFP's y sus fondos en la absorción de títulos valores, siendo muy sobresaliente a la hora de cubrir la necesidad de financiación de las empresas (bonos - 55,2% del total 09/96); en el desarrollo del mercado hipotecario; y de cara a ofrecer apoyo financiero al déficit público (estatales 53,9% en manos de las AFP's a 09/96), dentro del cual está inmerso el derivado, y ya comentado, de la propia Reforma del Sistema Previsional.

El desarrollo de los seguros de vida, fundamentalmente cuando se opta a la prestación por la modalidad de renta vitalicia y por la cobertura de los riesgos de invalidez y supervivencia, contribuye también a la mayor facilidad en la colocación de papeles.

- La continúa supervisión que el Estado, a través de la Superintendencia de AFP, ha tenido sobre el sistema.
- Clara separación entre el capital propio de las AFP y los fondos de pensiones.
- La incorporación de garantía estatal de pensión mínima, por la vía del complemento a quienes han cotizado 20 años, pero no tienen fondos suficientes para cubrir las pensiones mínimas.<sup>475</sup>
- Las comparaciones entre el monto de las pensiones del nuevo sistema y el de las pensiones del sistema tradicional indican un mejor nivel para las primeras en el caso de las pensiones de invalidez y supervivencia<sup>476</sup>.

---

<sup>475</sup>Ruiz-Tagle, Jaime; Director de la UAHC. 'Una mirada crítica a los Sistemas de Pensiones en Chile'. En Seminario 1996: 'El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina'. Jaime Ruiz-Tagle (Editor). Programa de Economía del Trabajo (PET); Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>476</sup>Sin embargo, en materia de pensiones de invalidez se observa una distorsión originada por el elevado monto de las pensiones otorgadas en el primer período, en que el afiliado podía predeterminar el monto incluso más allá de su nivel de ingreso, sistema suprimido pero que generó en su momento pensiones más altas. (Gumucia R, Juan Sebastián. 'De reparto a capitalización: la experiencia chilena', en 'Revista Crítica de Teoría y Práctica - Relaciones Laborales, nº 6. Madrid, marzo de 1997).



# **PARTICIPACIÓN DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN LA OFERTA DE INSTRUMENTOS FINANCIEROS**

(En porcentaje a diciembre de cada año)

(Chile - cuadro 13)

<b>INSTRUMENTOS</b>	<b>Dic.1988</b>	<b>Dic.1989</b>	<b>Dic.1990</b>	<b>Dic.1991</b>	<b>Dic.1992</b>	<b>Dic.1993</b>	<b>Dic.1994</b>	<b>Dic.1995</b>	<b>Sept.1996</b>
ESTATALES	32.2%	40.8%	38.5%	37.3%	39.5%	47.7%	52.2%	52.3%	53.9%
DEPÓSITOS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS	22.9%	19.5%	19.9%	17.4%	13.2%	9.9%	8.5%	8.3%	6.4%
LETRAS HIPOTECARIAS Y BONOS DE INSTITUCIONES FINANCIERAS	55.5%	54.1%	61.4%	65.3%	67.6%	66.7%	63.9%	60.3%	60.7%
BONOS DE EMPRESAS	48.1%	47.8%	59.3%	62.4%	60.3%	56.0%	57.2%	55.3%	55.2%
ACCIONES	4.2%	4.8%	5.5%	8.6%	10.0%	11.3%	10.6%	10.5%	11.0%

Fuente: 'Evolución del Sistema Chileno de Pensiones n° 2 (1981 - 1996)'. Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones; Mayo de 1997; Santiago de Chile. A partir del Boletín Mensual del Banco Central de Chile.

*Desventajas del nuevo Sistema:*

- El fondo de pensiones depende de las fluctuaciones del mercado financiero, lo que genera inseguridad.

En su estado actual, los mercados financieros latinoamericanos tienen dos características que van en contra la competitividad: la primera es la poca oferta de instrumentos financieros clasificados por riesgo y con una importante participación de instrumentos estatales, la segunda son las economías a escala de la industria administradora de fondos de pensiones. La excesiva demanda de escasos instrumentos puede generar rentabilidades ficticias, fruto únicamente del juego de la oferta y la demanda. Así, el índice real de precios de las acciones subió de 100 en 1985, a 2719 en 1993; en 1986 fueron autorizadas las AFP's a invertir en renta variable. Las rentabilidades así generadas pueden revertirse rápidamente una vez que se modere la demanda de tales instrumentos.<sup>477</sup>

Si en el momento de pensionarse las acciones bajan, el afiliado pierde una parte de su pensión para el resto de su vida<sup>478</sup>.

- El alto costo administrativo del nuevo sistema. En la práctica, sin considerar las comisiones fijas, el costo llega actualmente a más de un 18% de los aportes para la capitalización, este alto costo, provocado por la competencia, es pagado por los afiliados.

---

<sup>477</sup> Fuente: Uthoff, Andras; Unidad de Financiamiento. División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL; "Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro"; en Revista de la CEPAL n° 63 - Diciembre de 1997; Santiago de Chile.

<sup>478</sup> En el Régimen de Reparto, se va a tender que depender de la estructura demográfica y de la evolución de los salarios.

- El poder económico de las AFP es grande y está muy concentrado<sup>479</sup>. Las cuatro AFP más grandes concentran dos tercios de los activos. Los trabajadores, que son los dueños de los fondos, no tienen ninguna participación en las decisiones.<sup>480</sup>
- Un alto porcentaje de chilenos permanece al margen del sistema previsional, lo que los empuja a una situación de miseria en su vejez o cuando se les presenta cualquier dificultad que los conduce fuera del mercado laboral. Esa es la situación de la gran mayoría de los trabajadores por cuenta propia, los cuales - según antecedentes de la Superintendencia de AFP -cuentan con una cobertura previsional sólo en el 10% del millón y medio de personas en esta condición<sup>481</sup>. Atendiendo a la equidad, no parece que el régimen chileno propicie un grado satisfactorio de solidaridad entre las generaciones o los diferentes grupos sociales, y, sobre todo, no cumple los criterios establecidos en las normas internacionales del trabajo.
- Por ley la afiliación al sistema es individual. La CUT<sup>482</sup> está de acuerdo en que la entrada vía norma legal de la posibilidad de afiliación por colectivos daría un poder negociador importante a las organizaciones de trabajadores pudiendo conseguir mejores condiciones y participar de alguna manera en la gestión. Hay un esfuerzo

---

<sup>479</sup>La colocación de recursos en acciones permite la presencia de los intereses de los fondos en el control de sociedades anónimas. Se genera un poder económico ajeno a la propiedad de los fondos, poder en buena parte en manos extranjeras, dada la participación foránea en el capital de las AFP's; es decir, las decisiones de inversión que se toman no han de coincidir necesariamente con los intereses del país, sino con unos intereses financieros ajenos. (Entrevista en profundidad con Pereira Albornoz, Rodolfo - Gerente General de Magister, AFP - Santiago de Chile, Junio de 1997).

<sup>480</sup>Ruiz-Tagle, Jaime; Director de la UAHC. 'Una mirada crítica a los Sistemas de Pensiones en Chile'. En Seminario 1996: 'El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina'. Jaime Ruiz-Tagle (Editor). Programa de Economía del Trabajo (PET); Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>481</sup>Fazio, Hugo; Director del CENDA; 'Visión crítica del nuevo Sistema de Pensiones frente al desarrollo democrático'. En Seminario 1996: 'El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina'. Jaime Ruiz-Tagle (Editor). Programa de Economía del Trabajo (PET); Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>482</sup>Central Unitaria de Trabajadores - Meyer, Enrique; entrevista en profundidad; Santiago de Chile, junio de 1997.

reglamentario en esta dirección, existe un proyecto de ley<sup>483</sup>, al que inicialmente se opuso la Asociación Gremial de AFP's, sobre el que se están llegando a puntos de acuerdo ya que también limitaría la lucha por la conquista de afiliados y disminuirían los costos relacionados con el marketing y la red comercial en el que incurren las distintas AFP's.

Algunas desventajas planteadas se pueden encarar desde el propio sistema, una vez asumida su inevitabilidad, con mecanismos correctores; otras, sin embargo, son inherentes al mismo. Así:

- Se puede promover, - y ya existe un proyecto sobre esto en el Parlamento -, la creación de fondos paralelos de renta fija, para que puedan optar por ellos los afiliados que en función de su aversión al riesgo, y sobre todo los afiliados que se acercan a la jubilación<sup>484</sup> (situación ya contemplada en el modelo seguido por México).
- Suprimir las comisiones fijas, que afectan particularmente a los asalariados de bajos ingresos.
- Establecer la posibilidad de afiliación colectiva a las AFP por empresa o institución. Esto puede dar a los trabajadores la posibilidad de influir en la toma de decisiones.
- Permitir el cambio de una AFP a otra sólo una vez al año, y estimular la permanencia en una AFP bajando las comisiones, para reducir costos. Ya existe un proyecto al respecto en el Parlamento<sup>485</sup>.

---

<sup>483</sup> A junio de 1997.

<sup>484</sup> Sin embargo, existe el peligro de pasar de un fondo mixto a uno de renta fija, que al no coexistir desde un principio puede haber una huída de los primeros a los segundos, provocando la caída de las bolsas por las órdenes de venta masivas. Por otra parte, con la renta fija pura se evitan los riesgos de fluctuación de precios sólo si son inversiones mantenidas hasta el vencimiento, es decir si se les da la consideración de inversiones finalistas; de lo contrario el 'trading' de renta fija ofrece riesgos parecidos a la renta variable.

<sup>485</sup> Ruiz-Tagle, Jaime; Director de la UAHC. 'Una mirada crítica a los Sistemas de Pensiones en Chile'. En Seminario 1996: 'El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina'. Jaime Ruiz-Tagle (Editor). Programa de Economía del Trabajo

Otra posibilidad es plantear una alternativa de reforma:

<sup>486</sup>En el caso de un país con un desarrollo económico<sup>487</sup> y demográfico como el de Chile una alternativa era la constitución de un sistema estructurado en tres pilares estrechamente fiscalizado por el Estado<sup>488</sup>:

a) una pensión mínima básica garantizada de amplitud semejante a los actuales mínimos que garantiza el Estado;

b ) un régimen de pensiones con prestaciones definidas y establecidas en función de los ingresos, sustentado por un sistema de capitalización parcial (aquí como sinónimo de PME), con cotizaciones tanto de los trabajadores como de los empleadores;

c) un sistema de regímenes complementarios de carácter voluntario.

En caso de que el primero de los tres niveles de pensiones se destinase exclusivamente a los cotizantes, habría que añadir un cuarto pilar, en forma de régimen de ingresos mínimos, que protegiera a los no cotizantes - sobre todo a los del sector no estructurado o informal.

---

(PET); Santiago de Chile, marzo de 1997.

<sup>486</sup>Revista Internacional del Trabajo, vol.111, 1.992 n°2.

<sup>487</sup>"Desde una inflación de casi cuatro dígitos a finales de 1.973, en 1.996 la tasa anual alcanzó un 6,6%. Su ingreso per cápita en igual período se ha elevado en más de un 40%, lo que representa un aumento que duplica el crecimiento promedio latinoamericano. Mientras las exportaciones representaban, en el período previo a las reformas, el 8% del producto, en 1.992 superó el 30%. En relación a la diversificación de éstas, en 1.973 más del 80% de lo exportado era cobre, mientras que en 1.992 dicho porcentaje se encontraba por debajo del 40%.

A partir de un déficit fiscal de 30% del producto (1.973), se ha llegado a un equilibrio presupuestario, después de absorber costos significativos en materia de las reformas previsional y tributaria. La tasa de desempleo promedio en 1.990 (6,4%) se encuentra entre las más bajas". (Cáceres, Carlos F. 'Transición Económica: La Experiencia Chilena').

<sup>488</sup>Semejante a la recomendación genérica realizada por la OIT, comentada en otro punto del trabajo.

Con un mecanismo semejante<sup>489</sup> se podrían subsanar problemas de fondo que presenta el Modelo Chileno.

Sin embargo, no hay que olvidar que la `quiebra` del sistema de reparto no era motivado tanto por razones técnicas, y esto vale para toda la región, como por el `mal uso` que se había hecho de él, dando generosos beneficios sin base técnica, no actualizando los porcentajes de cotización, adelantando edades de jubilación con independencia del perfil demográfico de la población, y financiando con fondos generados por el sistema proyectos e inversiones ajenas, sin indexación de la deuda generada<sup>490</sup>.

---

<sup>489</sup>Con un afán más redistributivo y solidario, habría que plantear el mantenimiento del `reparto` como régimen financiero del segundo nivel.

<sup>490</sup>Planteamiento compartido por Gaete, M<sup>a</sup> Elena (Directora del Centro de Investigaciones y Estudios de la Seguridad Social - CIEDESS), y Pérez, Eusebio; en la entrevista en profundidad realizada en Santiago de Chile, en junio de 1997.

Sin embargo, los entrevistados, junto con Margozzini, Francisco (Generente General de la Asociación Gremial de AFP,s; entrevistado en Santiago de Chile, junio 1997), ven en la implementación de la capitalización colectiva como sistema de financiamiento problemas similares a los del sistema de reparto.

Existe una `cultura del merecimiento`, y un culto al `esfuerzo personal` para conseguir cualquier objetivo, la tendencia a la individualidad en las relaciones económicas y sociales se refleja hasta en la potenciación de la capitalización individual como sistema de financiación de las pensiones.

### 1.3.2 La Salud.

<sup>491</sup>El Sistema Privado es un sistema de seguros privados de salud, y no un sistema previsional, aunque tenga tal estatus legal<sup>492</sup>.

El Sistema en general responde a un planteamiento de subsidio o financiación de la Demanda con un sistema de liquidación por `copago`. Los ciudadanos `libremente` optan por cotizar a una ISAPRE (Instituciones de Salud Previsional)<sup>493</sup> o compañía privada de seguros de enfermedad la cual ofrece distintos `planes de salud` en función de la capacidad económica del asegurado; cuanto más pague, mayor será su cobertura y los que paguen la cuantía mínima (aunque sea el mismo porcentaje sobre el salario para unos y para otros) sólo tendrán una compensación de gastos en medicamentos o en asistencia médica (en menor porcentaje), y prácticamente nula en caso de intervenciones.

El que cotice a una ISAPRE no lo hace al Sistema Nacional de Salud y éste solo es gratuito para rentas por debajo de la Pensión mínima, el resto debe participar con un copago por prestación de distinto porcentaje en función del nivel de ingresos

---

<sup>491</sup>Basado en el trabajo de Ramirez, Apolonia (Economista del PET) `La Salud Previsional hoy en Chile`, dentro de `Globalización - Una mirada crítica` - cuaderno de estudio nº 8 - Programa de Economía del Trabajo (PET). Santiago de Chile, 05/97; Y en entrevistas personales realizadas a la propia autora y a otros expertos.

<sup>492</sup>Se hace necesario distinguir entre un sistema privado de seguros sociales (Pensiones, Jubilaciones, Salud) y un Sistema Previsional; que para el caso de la salud tiene implicaciones, entre otros aspectos, en la formulación de exigencias respecto de la atención integral de salud a sus beneficiarios; prestaciones mínimas iguales para todos; continuidad y estabilidad de la cobertura y regulaciones sobre el sistema de información a proporcionar a los usuarios. (Economía y trabajo en Chile - 1995 - 1996. Programa de Economía del Trabajo (PET) - Santiago de Chile; diciembre de 1996 (conjunto de artículos)).

<sup>493</sup>Con las Instituciones de Salud Previsional (ISAPREs), en funcionamiento desde 1981, se elevó sustancialmente el aporte de los propios beneficiarios al financiamiento del sector salud con lo cual el aporte del Estado se redujo de un 68% en 1974 a un 35% en 1989 (Ministerio de Salud, 1992).

pero que va del 50 al 75%<sup>494</sup>. Las prestaciones no son gratuitas, porque el afiliado debe afrontar un copago en ambos sistemas, además de la cotización. Las únicas prestaciones gratuitas que toda ISAPRE está legalmente obligada a entregar a sus beneficiarios son: control de embarazo y puerperio, control del niño hasta los 6 años de edad, y los exámenes preventivos.

El Sistema Público de Salud representa una mezcla de Sistema Previsional para los pobres y Sistema Asistencial para los indigentes. Su actual naturaleza híbrida provoca la paradoja de que los pobres subsidian a los más pobres y también a los más ricos, vía subvención Estatal a las ISAPRES, actualmente en revisión.

El sistema público abarcó en 1990 a la mayoría de la población, principalmente la perteneciente a los quintiles de menores ingresos. El sistema privado de las ISAPRES, por su parte se concentró en el quintil más alto y en menor proporción en los quintiles 4 y 3, de acuerdo a datos de la encuesta CASEN.

Mientras el sector público cubre al 82% de la población incorporada a los sistemas de salud, sus ingresos representan sólo el 53,5% del total; en contraste, las ISAPRES cubren al 18% de la población incorporada a sistemas de salud y concentran el 45,5% del ingreso del sector salud sin contar con aporte fiscal (05/97). Consecuencia lógica de la privatización que funciona para las rentas que pueden dejar beneficios por su mayor capacidad de pago y menor propensión a contraer enfermedades.

---

<sup>494</sup> Resulta que para gente con bajos ingresos, con un Plan de Salud básico en una ISAPRE, ésta no les cubre intervenciones quirúrgicas y el SNS (Sistema Nacional de Salud) tampoco, obligándoles a firmar letras o presentar avales para hacer frente al copago, lo que en muchas ocasiones genera un importante endeudamiento para la familia del enfermo.

Cabe recordar que las cotizaciones del afiliado ` en ningún caso ´ deben superar el 50% del valor total de las prestaciones, según los Convenios n° 102 y 128 de la OIT, recomendación no respetada en el caso chileno por FONASA (Fondo Nacional de Salud), y tampoco por las ISAPRES. Como ya se ha visto, Chile no ha ratificado el Convenio sobre Seguridad Social (n° 102. Norma mínima) ni tampoco el Convenio sobre Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes (N° 128).



En el Sistema Nacional de Salud (SNS) están los asalariados más pobres, con sus aportes contribuyen a financiar a los que no cotizan y deben afrontar un copago mayor a mayor nivel de ingresos. En el Seguro Privado de las ISAPREs están los asalariados de mejores remuneraciones, que financian su propio plan de salud individual y afrontan un menor copago si tienen mayores remuneraciones, pero todos ellos reciben algunas prestaciones financiadas directamente por el Estado, vía subsidio estatal<sup>495</sup>, y muchos acuden al Sistema Público para atenderse gratuitamente cuando constatan las insuficiencias de cobertura<sup>496, 497</sup>.

El problema central reside en la naturaleza de seguro individual y privado de salud, cuya cobertura es proporcional al nivel de remuneraciones del asalariado: *a mayor ingreso, mayor cobertura; esto se opone a los objetivos de la previsión social:*

---

<sup>495</sup> Actualmente en discusión.

<sup>496</sup> Un alto porcentaje de los afiliados a ISAPREs satisface sus necesidades de atención médica fuera del sistema: el 19,8% de los hombres y el 26,5% de las mujeres se atiende en establecimientos del Sistema Público; al mismo tiempo que el 18,9% de los hombres y el 26,5% de las mujeres, afiliados a ISAPREs, accedió gratuitamente a la atención médica.

La atención del parto es un ejemplo importante; muchas afiliadas a ISAPREs se ven obligadas a recurrir al Fondo Nacional de Salud (FONASA) al momento del parto, y generalmente de manera gratuita. Cuando esto ocurre se produce un subsidio indirecto al Sistema Privado, vía cobertura de una prestación que tal sistema debería garantizar a todos sus beneficiarios; como se ha señalado, la atención gratuita del parto es una de las normas mínimas recomendadas por la OIT.

<sup>497</sup> Un alto ejecutivo de la Isapre 'Masvida' declaró: "Tenemos una responsabilidad social muy grande en indicarle a las personas que intenten ingresar al sistema, cuáles son sus condiciones y características, proponiéndoles ingresar, porque tenemos la solución más adecuada a sus requerimientos actuales; y en otras oportunidades les aconsejamos que posterguen su ingreso, hasta que estemos en condiciones de entregar beneficios a un menor costo, o a él le cambien las condiciones" (Fuente: El Sur; 24 de abril de 1996).

"A las personas que ganan menos de \$ 200.000 mensuales no les conviene, porque en caso de hospitalización u operarse, tendrán que hacer un copago incompatible. La Superintendencia no está de acuerdo con que estas personas se afilien, mientras las Isapres no les ofrezcan un producto que les convenga, pagando lo mismo que en FONASA"; Walker, Rafael; Superintendencia de Isapres.

"Cualquier persona que gane menos de \$ 450.000 mensuales debería atenderse en el sistema Público. Son indigentes médicos", doctor Vacarezza, Presidente del Colegio de Médicos.

*proteger más a quienes más lo necesitan, precisamente por su bajo nivel de salarios o ingresos.*

La prima del seguro privado está ligada legalmente a un porcentaje fijo de la remuneración imponible, pero sin atender a las diferencias reales de riesgo y sin garantizar igual nivel de cobertura a todos los beneficiarios; existen centenares de planes de salud de diferente calidad y cobertura en función de la prima, tomada ésta como cifra absoluta. Se evidencia que el nivel salarial o de ingresos de la persona es la primera barrera de entrada al Sistema, que condicionará además la cobertura real. Además, la facultad legal de la ISAPRE de revisar cada año el precio del Plan y sus condiciones, expone al afiliado a primas más altas, una cobertura más restringida o la imposibilidad de permanecer en el sistema. Iguales riesgos afectan al afiliado en caso de desempleo, reducción del salario o término de la vida laboral activa.

Son beneficiarios de la ISAPRE, además del cotizante, sólo las cargas familiares u otras personas declaradas e incluidas en el contrato de salud. La ley no obliga al cotizante a incluir en su Plan de Salud a todas sus cargas legales ni extiende la cobertura a ellos. Además, existe la fijación de un máximo de cobertura o número máximo de atenciones al año por cada usuario, para las prestaciones que la ISAPRE se obliga a cumplir; variando este número según la `calidad` del plan.

En conclusión, las ISAPREs se benefician de tener como asegurados a aquellos con menor siniestralidad y el SNS tiene que hacer frente con menos recursos a la asistencia más cara, ya que los pobres ofrecen mayores tasas de morbilidad, en cantidad y calidad.

<sup>498</sup>Un aspecto aún no resuelto es el de la cobertura de la tercera edad, dado que el mayor gasto en atenciones de salud se concentra en los últimos años de vida, como consecuencia, en la mayoría de los casos, del uso más intensivo de medicamentos. Por lo tanto, la rentabilidad de las ISAPREs podría reducirse cuando un porcentaje significativo de sus afiliados llegue a esa fase de la vida.

En relación con las ISAPREs, según los resultados de un plebiscito realizado por el Colegio Médico (en el que participaron 3500 facultativos) este sistema no permite el libre ejercicio de la profesión médica (91%) y sus usuarios no tienen libertad de elección (94%). El control del Estado se hace desde la `restauración de la democracia´; ha habido casi diez años de libre hacer.

"El problema esencial es que la salud no es una mercancía, cuya compraventa pueda ser regulada por la irrestricta libertad del mercado, según oferta y demanda. Existen límites objetivos y reales a la creciente mercantilización de la economía, y uno de ellos es la atención de salud de la población; o debiera serlo."<sup>499</sup>

---

<sup>498</sup>- Las reformas en el sector de la salud´; en `Panorama Social de América Latina 1995´ - CEPAL - ONU - Santiago de Chile, 1995

<sup>499</sup>Apolonia Ramírez - Programa de Economía del Trabajo - PET.

### 1.3.3 A modo de recomendaciones:

Aspectos técnico - jurídicos que podrían contribuir a un giro del Sistema de Seguridad Social Chileno, dándole un mayor papel redistributivo y solidario, en línea con el objetivo de lucha contra la pobreza:

\* Salud:

- Nivel básico asistencial para todos<sup>500</sup>, con una contribución porcentual del salario para todos los trabajadores dependientes e independientes y un nivel complementario libre y voluntario en Compañías de seguro de enfermedad.

- Actuación de las ISAPRES con una base técnica actuarial conforme a tablas de morbilidad<sup>501</sup> lo que daría lugar a la constitución de Provisiones Técnicas para obligaciones futuras. Esto se facilitaría si quedase abierta la posibilidad de afiliación de un colectivo determinado a una ISAPRE, abaratando gastos de administración y facilitando un análisis actuarial del colectivo (p.e: por sector o rama económica, por gremio, sindicato, etc.).

- Tendencia a la homogeneización de los `Planes de Salud`, en la práctica actual existen en Chile cientos de planes de salud en función de la aportación realizada (en términos absolutos) y de la cobertura ofrecida. Al aplicar una base técnica actuarial podría plantearse un principio solidario en la fijación de primas; así, con una cobertura de riesgo uniforme los afiliados de mayores ingresos y menor morbilidad, con igual aportación porcentual sobre el salario, contribuirían a la financiación de la parte del colectivo con menores ingresos y mayor morbilidad.

---

<sup>500</sup>De gestión pública o privada; aunque dada su naturaleza parece que pueda producirse un déficit a financiar vía impuestos lo que podría recomendar una gestión pública.

<sup>501</sup>No se subestima la complejidad de esta medida, probablemente inviable en el corto plazo, pero no así a medio y sobre todo a largo.

\* Invalidez y Supervivencia:

- Afiliación como programa independiente no intermediado por las AFP's; seguiría el mismo planteamiento si se pudiera optar por colectivos: abaratamiento de costes y mejor estudio de la siniestralidad; hasta el momento la idea de "colectivo" a efectos del seguro de invalidez y muerte sólo es aplicable al conjunto de afiliados a la AFP cuando ésta lo contrata, por lo tanto es tenido en cuenta a la hora de fijar la prima que la Administradora ha de pagar por esta contingencia, y no se traduce en una disminución de la cotización correspondiente que paga el afiliado, como ha pasado en los últimos años. Generalmente se cotiza entre un 2,85% y el 3,70% cuando el costo de la prima hasta el momento ha sido inferior en base a la experiencia al 1,5%, la diferencia cubre los costos y beneficios de las AFP's.

\* Vejez:

- Afiliación colectiva como alternativa, dando entrada a la aplicación de la capitalización colectiva como sistema de financiamiento y al abaratamiento de costes. Aumentar también los requisitos para el traspaso de afiliados de una AFP a otra.

- En grandes cifras el 70%<sup>502</sup> del gasto total del Instituto de Normalización Previsional (INP) es destinado a las deudas del antiguo sistema: pensiones causadas, futuros pensionados del antiguo sistema, pensiones mínimas y bonos de reconocimiento; el 30% restante afronta las coberturas de: accidentes de trabajo y enfermedad profesional, prestaciones familiares, asistencia social, desempleo y salud.

Pues bien, ante la imposibilidad de extender y mejorar todo el segundo grupo de prestaciones por estar comprometido el 70% de los recursos en Pensiones, sería

---

<sup>502</sup>En un porcentaje similar, 67% de los recursos del INP, son de origen fiscal. (Fuente: entrevista en profundidad con Norambuena, Jorge - Director del INP; Santiago de Chile, junio 1997).

socialmente favorable el hecho de que existiera un impuesto adicional sobre los resultados de las AFP's destinado a cofinanciar los bonos de reconocimiento. De esta manera la aparente paradoja de que con rendimientos negativos de los fondos coexistan beneficios de las Administradoras tendría alguna justificación social, además de liberar parte de los recursos del INP con fines redistributivos.

- Desde un punto de vista técnico y donde mayores garantías se ofrecen al pensionado, es en la modalidad de prestación vía Renta Vitalicia, por lo que legislativamente se podría llegar a introducir un modo de primar esta opción; e incluso, dejarla como única posibilidad.

\* Otras políticas sociales:

- Una alimentación nutritiva y la atención preventiva (incluyendo higiene personal y del hogar, condiciones de habitabilidad de las viviendas, etc.) y curativa de la salud son bienes y servicios superiores. Por lo tanto, el impacto de la reducción de la desigualdad en el consumo de esos bienes y servicios por parte de los pobres probablemente sea mayor que el impacto de la reducción de la desigualdad en el ingreso de los pobres<sup>503</sup>. Tomando como válido este razonamiento se puede pensar en la instauración de vales de cofinanciación de bienes de primera necesidad focalizando en función de las necesidades básicas insatisfechas<sup>504</sup>; por su parte, los recursos han de venir de un sistema tributario más profundo y amplio, como por ejemplo, a través de un incremento del Impuesto a las Sociedades Mercantiles.

---

<sup>503</sup>Síntesis - Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas, n° 23. Enero - Julio/95.

<sup>504</sup>La encuestas de caracterización socioeconómica (CASEN), pueden ser muy útiles a este respecto.

**Conclusiones:**

El implementar estas u otras medidas, con el necesario análisis y profundización, dependerá de la nivelación de fuerzas entre el `poder económico` y la fuerza de trabajo.

El exportar un sistema como el chileno sin ajustes sociales supone convertir el pretendido bisturí del neoliberalismo en un arma de doble filo en función de la capacidad económica de los ciudadanos.

---

## 2. Argentina

### *2.1 Antecedentes del Régimen Previsional argentino antes de la reforma.*

<sup>505</sup>El régimen jubilatorio sistemáticamente organizado se inicia en 1.904 con la Ley 4349 de 20/09/1904 que instituye la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Civil del Estado. Le siguió el régimen para ferroviarios (1.919; Ley 9653, de 10/04/1919, por la que se crea la Caja de Jubilaciones para Empleados ferroviarios) y luego para el personal de servicios públicos (1.921), bancarios (1.923), periodistas (1.939), personal de la navegación (1.939), empleados de comercio (1.944), personal de la industria (1.946), rurales (1.954), empresarios (1.954), profesionales universitarios (1.954) y personal del servicio doméstico (1.956).

A partir del 1 de enero de 1.969, todos los regímenes jubilatorios nacionales fueron concentrados en sólo dos: a) para trabajadores en relación de dependencia (Ley nº 18.037) y b) para trabajadores autónomos (Ley nº 18.038), administrados por tres cajas nacionales de previsión. El sistema federal de gobierno permite que existan también regímenes jubilatorios para empleados públicos de las provincias y municipalidades, y algunas provincias han creado regímenes de previsión para profesionales que son compatibles con los vigentes en el orden nacional.

<sup>506</sup>Se generalizaban haberes mínimos que tenían más de prestación asistencial que de ingreso sustitutivo del salario para la gran mayoría de los beneficiarios, el sistema pagaba de acuerdo a lo recaudado siendo la variable de ajuste del sistema

---

<sup>505</sup>Silva, Humberto Antonio. Econometra e investigador sobre temas de seguridad social del INDEC.

<sup>506</sup>Silva, Humberto Antonio. INDEC República Argentina.



el nivel de haberes<sup>507</sup>; mientras que se mantenían haberes altos para sectores privilegiados. Los estudios apoyaban la idea de que no era solidario, que no era redistributivo para abajo; al contrario, en sus peores momentos era redistributivo para arriba. Nació sobre una base estratificada. Característica común a la mayor parte de la región.

*Relación entre la jubilación media y el salario medio. Período 1.985 - 1.993<sup>508</sup>:*

<u>Año</u>	<u>Jubilación/Salario</u>
1.985	43,8%
1.989	44,1%
1.993	53,1%

*Evolución de las tasas de imposición sobre el salario con destino al sistema previsional, en % del salario.*

<u>Fecha de cambio</u>	<u>Aporte Pers.</u>	<u>C.Patronal</u>	<u>Total</u>
10/80	11,0	0,0	11,0
09/84	11,0	7,5	18,5
11/85	11,0	10,5	21,5
01/87	11,0	12,5	23,5
07/88	10,0	11,0	21,0
09/91	10,0	16,0	26,0
07/94	11,0	16,0 (*)	27,0

(\*) Sujeta a porcentaje de descuento según Decreto n° 2609/93

<sup>507</sup> En Argentina se distinguen los "jubilados" de los "pensionados". Los primeros son aquellos que reciben la prestación por vejez o invalidez, habiendo adquirido tales derechos por su propio "esfuerzo previsional". Los pensionados tienen beneficios que son derivados de los primeros.

<sup>508</sup> Fuente: Revista previsión social ANSeS. Silva, H. Antonio.

A partir de octubre de 1.980, por vigencia de las Leyes nº 22.193 y 22.293, se suprime la contribución patronal y se reemplaza por transferencias provenientes de la generalización y modificación de las tasas del IVA.

A partir de 1.984 se reestablecen los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, como base del financiamiento del SNPS. Así en septiembre de este año se determina como alícuota de aporte personal el 11,0% y como contribución patronal el 7,5%.

Con oscilaciones de menor importancia entre los años 1.985 - 1.991, se llega al escenario definido por la Ley nº 23.966 que fija la carga del 26% sobre la masa salarial ( 10% de aportes y 16% de contribuciones). Este constituye el marco preexistente a la reforma global del SNPS la Ley nº 24.241, sancionada el 23/09/93, que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP).

## **2.2 La Transición.**

Aspectos financieros relacionados con el sistema previsional argentino en el período de transición hacia el Nuevo Régimen.

En 1.990, mediante la Ley n° 23.769 se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), fusionando las antiguas ex-cajas previsionales de trabajadores del Estado, industria y comercio y autónomos. Asimismo se incorporaron las tareas recaudatorias de la ex Dirección Nacional de Recaudación Previsional.

A finales de 1.991<sup>509</sup> se crea el Sistema Unificado de la Seguridad Social (SUSS) cuya administración correspondería a la Administración Nacional de la S.S. (ANSeS)<sup>510</sup>. Este organismo tendría como funciones las del INPS y las prestaciones de las cajas de asignaciones familiares. Asimismo, se unifica mediante la creación de la Contribución Unificada a la Seguridad Social la recaudación de todas las instituciones de seguridad social que forman parte del SUSS. Esto tiene dos consecuencias financieras directas:

- La fusión genera disminución en los gastos de operación, lo que deriva en pagos extraordinarios en los tres primeros meses a aquellos trabajadores afiliados a un programa de retiro voluntario.
- Los beneficios de escala en la recaudación consolidada se traduciría en mayor recaudación para los distintos programas, a pesar de las dificultades de implementación inicial. Esta recaudación consolidada tiene impacto financiero desde febrero de 1.992.

---

<sup>509</sup> Por Decreto n° 2284/91

<sup>510</sup> Decreto 2741/91

En marzo de 1.991 se implementa en Argentina el denominado Plan de Convertibilidad. Este programa de estabilización obliga mediante ley al Banco Central de la República a respaldar cada peso con reservas internacionales y oro (y una fracción de títulos públicos) de manera de garantizar la paridad \$1 = US\$1. Esta Ley prohíbe todo mecanismo indexatorio, concepto que se aplica a la movilidad de las prestaciones desde la vigencia de la misma. Como consecuencia de la implementación de este plan, se verifica un notable crecimiento recuadorio global, incluido el previsional. Por otra parte, el coeficiente de ajuste de las prestaciones pasa a ser igual a 1 a partir de la misma.

En septiembre de 1.991 se destinan al SNPS aproximadamente el 10% de la recaudación del IVA y la totalidad de la recaudación del Impuesto sobre los bienes personales no incorporados al proceso productivo<sup>511</sup>.

En la misma norma se destina el 30% del efectivo recaudado por las privatizaciones que realice el gobierno nacional. Mediante ley especial se destina al SNPS el 100% resultante de la venta de acciones de tipo A de la petrolera estatal a privatizarse: *Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF)*.

Desde junio de 1.992 se destina al SNPS el 20% del impuesto a las ganancias; este impuesto, así como el producido de las privatizaciones debe aplicarse al proceso de cancelación de deuda. Desde 1.992 comienza a implementarse el proceso de pago de la deuda previsional. Este proceso se acentúa a partir de agosto de 1.993, mes en el que comienza a ingresar el producido por la privatización de YPF.

El esfuerzo fiscal financiado mediante presión tributaria del período 1.992 - 1.994 representó el 27% de los ingresos totales. A la transferencia de la generación presente por vía impositiva, deben sumarse \$ 2.541 millones transferidos al SNPS por las privatizaciones realizadas a lo largo de los tres años. En el período

---

<sup>511</sup>En este contexto, las provincias ceden el 15% de la coparticipación federal de impuesto para el financiamiento del SNPS.

considerado, el SNPS acumuló un resultado financiero positivo de aproximadamente \$ 2.490 millones. Parte de este resultado financiero se originó en recursos destinados a cancelar deuda previsional: privatizaciones por \$ 2.541 millones e impuesto a las ganancias por \$ 1.575 millones.

El resultado positivo se aplicó fundamentalmente a cancelar deuda previsional. En este proceso se transfirió a la clase pasiva aproximadamente \$ 4.000 millones. Si bien en el período se recompusieron los haberes de acuerdo a la ley, el haber normal medio alcanza aproximadamente \$ 300, encontrándose más de la mitad de los beneficios por debajo de ese nivel.

En 1.993, el Decreto n° 507/93 transfiere a la Dirección General Impositiva (DGI) las funciones de recaudación, fiscalización y ejecución judicial de los aportes y contribuciones sobre la nómina salarial, lo que se lleva a la práctica a partir de marzo de este año. En septiembre del mismo año es sancionada la Ley 24.241 (vigente desde Julio de 1994) que crea el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP). Los impactos financieros destacados del SIJP en el período de análisis son los siguientes:

- Al tratarse de un sistema que posibilita a los aportantes optar entre un régimen público de reparto y uno de capitalización privado, a partir de agosto de 1.994 disminuye la recaudación de los aportes de los trabajadores que hayan optado por el régimen de capitalización. El 50%, aproximadamente, de los aportantes realizaron esta opción.
- La ley facultó al poder ejecutivo a disminuir las contribuciones patronales, lo que se implementó para determinados sectores productivos de acuerdo a su ubicación geográfica desde enero de 1.994.
- Se posibilita a los regímenes previsionales provinciales a incorporarse al SIJP. En 1.994 se incorporaron la Municipalidad de Buenos Aires desde enero de 1.994 y las provincias de Catamarca y Santiago del Estero desde agosto del mismo año.

### 2.3 Nuevo Sistema Previsional en Argentina:

Vejez - Invalidez y Muerte<sup>512</sup>.

Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones - SIJP- (Ley 24.241 de 09/93, vigente desde el 15/07/1994)

Sistema Previsional Mixto; los trabajadores que se incorporan al mercado laboral tienen la libertad de elegir la pertenencia a cualquiera de los dos regímenes coexistentes<sup>513</sup>:

Régimen Previsional Público, basado en el Reparto como sistema financiero.

Régimen Mixto alternativo, basado en tres niveles:

De Solidaridad - reparto, financiado por cotizaciones patronales;

Contributivo Obligatorio - basado en la capitalización individual y administrado por las AFJP's;

---

<sup>512</sup>Esquema resumen de elaboración propia tomando como fuente: la Ley 24241 de 09/93; la Superintendencia de AFP's de Chile: - 'Reforma a los Sistemas de Pensiones', Santiago de Chile, 1996; la Superintendencia de AFJP's de Argentina: - D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea - 'Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina', Buenos Aires, 1997; el BISSI (Ediciones de 1996 y 1998) elaborado por la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS); y la aportación de Silva, H. A. del INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina). (Consultar Bibliografía).

<sup>513</sup>Para conocer el peso de ambos regímenes en el total del sistema, y tomando como base los datos del INDEC, se pueden consultar los siguientes cuadros:

- Número de afiliados y aportantes al SIJP por Régimen de aportes 1994 / 1995 (cuadro 1); donde aparece el porcentaje de aportantes sobre afiliados a ambos regímenes y su preocupante descenso.
  - Distribución del número de trabajadores en relación de dependencia por Régimen, según remuneración a diciembre de 1995 (cuadro 2); donde se muestra que no parece que el nivel de aportes sea decisivo en la elección de régimen.
  - Distribución del número de trabajadores autónomos por Régimen, según nivel de ingreso a diciembre de 1995 (cuadro 3); en este caso se produce un sesgo a favor del sistema de capitalización a partir de los 1000\$ de ingresos declarados.
- En ambos casos el n° de trabajadores no clasificados e indecisos es importante (8,2% en dependientes y 12,3% en autónomos).

Contributivo Voluntario - basado también en la C.I. y AFJP 's.

1 - *Vejez* (pensiones de jubilación)

- Campo de Aplicación:

Sistema obligatorio tanto para trabajadores dependientes como independientes.

- Financiación<sup>514</sup> :

Aportes Previsionales:

Aportes obligatorios: Aporte Personal Obligatorio (APO) del trabajador dependiente del 11% de la BI, al régimen que haya elegido. Con la limitación de  $3 \text{ MOPRE} \leq BI \leq 60 \text{ MOPRE}$ <sup>515</sup> (aprox.3700 \$); Aporte de los empleadores del 16% de la remuneración con destino al régimen previsional público (desde 1994 existe la posibilidad de disminuir las contribuciones patronales según la ubicación geográfica, y así se está haciendo<sup>516</sup>). Aporte del trabajador autónomo del 27% de su renta sobre niveles de ingresos de referencia (11% al régimen elegido y 16% al régimen previsional público).

---

<sup>514</sup>Se puede consultar el cuadro elaborado por INDEC sobre los recursos de cada componente del SUSS, según origen, y en relación al PIB (1995) - (cuadro 4), donde se observa el escaso peso relativo del sistema de capitalización, dada la reciente puesta en marcha del mismo. Aun en el supuesto de haberse duplicado, representan volúmenes jóvenes en cualquier caso. Para el mismo año también está disponible la clasificación de los recursos del SUSS por origen (cuadro 5), donde todavía los recursos fiscales tienen un peso importante, y los gastos a los que se destinan esos recursos por tipo de prestación (cuadro 6).

<sup>515</sup>En virtud de lo establecido en el Decreto 633/97 el MOPRE ha sustituido al AMPO como promedio mensual de los aportes realizados en el período; es por lo tanto un indicador vinculado con el salario promedio. El MOPRE sirve también para determinar el haber de la PBU y fijar límites a ciertas prestaciones.

<sup>516</sup>Estas reducciones oscilan entre el 30% y el 80%, lo que limita considerablemente el peso de la componente solidaria - de reparto, para aquellos que han optado por el nuevo sistema. Es una importante característica del modelo argentino.

Aportes voluntarios y convenidos al régimen de capitalización.

Aporte fiscal, sobre el IVA y el impuesto a las ganancias y bienes personales no productivos, con destino al régimen previsional público.

- Prestaciones:

Régimen Previsional Público (Sistema financiero de Reparto)<sup>517</sup>:

+ Prestación Básica Universal (PBU):

Requisitos: 65 años para el hombre y 60 para la mujer<sup>518</sup> con 30 años de aportes.

Cuantía: Prestación uniforme de 2,5 veces el MOPRE + 1 % por cada año de servicio que exceda de 30 y hasta 45.

+ Prestación Compensatoria (PC):

Requisitos: idem PBU.

Cuantía: n° años de aportes al anterior sistema \* 1,5% del sueldo medio de los últimos 10 años, con un límite mínimo de 1 MOPRE por año y 35 como n° máximo de años de aportes a tener en cuenta.

+ Prestación Adicional por Permanencia (PAP):

Requisitos: idem PBU.

Cuantía: n° años de aportes al Régimen Público del SIJP \* 0,85% del sueldo medio de los últimos 10 años,.

---

<sup>517</sup> Sobre la suficiencia de las prestaciones se parte de una fuerte concentración de los beneficios por debajo de 200\$, 83,2% del total de beneficios pagados en 1991; pasando al 38,9% en 1995, habiéndose inclinado en dicho año el peso de las prestaciones hacia el intervalo 200-450\$, lo que lleva a pensar que *las variaciones y reformas llevadas a cabo en Argentina hasta la fecha han hecho mejorar considerablemente el poder adquisitivo de los pensionados.*

(Cuadro 7 - Cantidad de beneficios del régimen de reparto, según haber 1991 - 1995).

<sup>518</sup> Requisitos de edad a los que llegar de forma progresiva hasta el año 2001.



El importe total de la prestación consiste en doce mensualidades de PBU + PC + PAP, más dos prestaciones anuales complementarias, que son el 50% de dicha cuantía a percibir en junio y diciembre.

Existe una Prestación por edad avanzada para afiliados que no cumplan con los requisitos de acceso a las prestaciones anteriores<sup>519</sup>:

Requisitos: más de 70 años y con al menos 10 años de aportes, (con 5 de ellos dentro de los 8 inmediatamente anteriores), o mayores de 65 años y menores de 70 en caso de ser inválidos.

Cuantía: 70% (PBU + PC + PAP) (ó 70% de la Jubilación Ordinaria en su caso).

Régimen de Capitalización:

La prestación total es el sumatorio de PBU + PC + Jubilación Ordinaria.

Jubilación Ordinaria:

Requisitos: 65 años los hombres y 60 las mujeres.

Cuantía: Saldo de la CCI + rendimientos obtenidos

Entidad pagadora: AFJP en el caso de Retiro Programado o Fraccionado; Compañía de retiro en caso de Renta Vitalicia Previsional<sup>520</sup>

Modalidades de Prestaciones:

Según la asunción del riesgo de sobrevivida:

Retiro Programado - renta constante a fijar cada año teniendo en cuenta el valor actual necesario para garantizar la jubilación y eventuales pensiones por fallecimiento.

---

<sup>519</sup> Ley 24463 de Solidaridad Previsional.

<sup>520</sup> A ajustar con la rentabilidad de las inversiones de la Compañía de seguros.

Retiro Fraccionado - si el Retiro Programado < 50% de la máxima PBU podrán realizarse retiros mensuales de dicha suma hasta agotar el saldo (el riesgo de sobrevivencia recae en el asegurado).

Renta Vitalicia (contratada con una Cía de seguros, junto con las pensiones de supervivencia - viudedad y orfandad).

Según la edad de jubilación:

Jubilación Anticipada - cuando la prestación que se derive de la CCI es mayor o igual al 50% de su base jubilatoria y no menor a 2 máximas PBU; la PBU y la PC, las percibirá cuando cumpla 65 años los hombres, y 60 las mujeres.

Jubilación Postergada - como posibilidad para aumentar el haber de la pensión.

*Las prestaciones por vejez son compatibles con el trabajo dependiente e independiente, manteniendo en ese caso la obligación de cotizar; dichos aportes se destinan al Fondo Nacional de Empleo.*

- Gestión:

Entes Públicos: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Dirección General Impositiva (DGI), encargada de la recaudación de los aportes y posterior reparto entre las AFJP<sup>521</sup>; Superintendencias de AFJP's y de Seguros.

---

<sup>521</sup> Hay competencia en la gestión pero no en la recaudación.

Entes Privados: Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones<sup>522</sup> (AFJP) y Compañías de seguros de retiro.

Garantía de Rentabilidad Mínima:

r.m. es la menor de ----- la r. media del total de fondos del sistema de los últimos doce meses menos dos puntos ó,  
----- el 70% de dicha r.media;

Existe garantía subsidiaria del Estado si los mecanismos de garantía de rentabilidad mínima de la AFJP no fuera suficiente ( fondo de fluctuación de rentabilidad con los excedentes sobre el 130% de la rentabilidad promedio, o ésta más dos puntos - la que sea mayor -; y encaje de 3mm \$ o 2% del fondo), en tal caso la administradora será disuelta.

- Garantías Estatales:

PBU y PC para todos los afiliados al SIJP, y PAP para los que continúen en el Régimen Previsional Público.

Para el Régimen de Capitalización:

Garantía de rentabilidad mínima cuando se agoten los mecanismos de la AFJP.

Capitales complementarios y de recomposición y pago por retiro transitorio por invalidez en caso de quiebra de la AFJP o incumplimiento de la Cía. de seguro.

Pago de pensiones por IVM para los que opten por la modalidad de Renta Vitalicia en caso de quiebra de la Cía. de seguro.

---

<sup>522</sup> Sobre los límites de inversión y las carteras (o portafolios) de las AFJP's se pueden consultar los siguientes cuadros:

- Límites de Inversión por instrumento (cuadro 8).
- Inversiones de las AFJP's, según composición de la cartera 1995 (cuadro 9).

## *2 - Invalidez y Supervivencia*

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes e independientes y sus familiares, además de existir pensiones asistenciales para gente sin recursos.

- Financiación:

Sistema Previsional Público - Sistema de Reparto

Sistema de Capitalización:

Retiro transitorio por Invalidez - mediante un `seguro colectivo´ de invalidez y fallecimiento que la AFJP contrata con una Cía de seguros.

Retiro definitivo por Invalidez - saldo de la cuenta de CCI + Capital complementario<sup>523</sup>, a financiar éste por un seguro de invalidez y supervivencia<sup>524</sup> y el aporte del Estado.

- Prestaciones (sistema de prestación definida):

Invalidez:

Condiciones de acceso: sufrir una incapacidad superior a 2/3 y no haber alcanzado la edad legal mínima para acceder a la prestación por vejez.

Procedimiento:

---

<sup>523</sup>Capital Técnico Necesario = Saldo de la CCI + Capital Complementario aportado por la @ de seguro o la AFJP.

<sup>524</sup>El coste real de este tipo de seguro contratado con una Compañía de retiro, en la práctica de los últimos años, y en función de la siniestralidad de cada ejercicio, no ha superado el 1,5%; sin embargo, la aportación que hace el trabajador está alrededor del 3% de sus remuneraciones lo que incluye los gastos de gestión en los que incurre la Administradora y el margen de beneficio con el que ésta opera.

Retiro transitorio por invalidez - durante los primeros tres años, y excepcionalmente ampliable a cinco, en este período atiende la prestación directamente la AFJP.

Retiro definitivo - pasado el plazo anterior; el responsable del pago es la AFJP en el caso de retiro programado o fraccionado, y la Cía. de seguro para rentas vitalicias.

Cuantía: 70% del ingreso base si aporta regularmente (al menos 30 meses de aportes en los últimos 36); o 50% del ingreso base si aporta irregularmente pero conserva sus derechos (al menos 18 meses de aportes en los últimos 36).

Si no se reunieran los requisitos para acceder a la pensión, se reintegra al asegurado el saldo acumulado en su cuenta de capitalización.

Existe garantía Estatal de los capitales complementarios y de recomposición y pago por retiro transitorio por invalidez en caso de quiebra de la AFJP o incumplimiento de la Compañía de seguros.

#### Fallecimiento:

Cuantía: Viudedad - 70% de la remuneración media de los 60 meses anteriores al fallecimiento (si estuviera aportando regularmente, 50% si no fuera así pero conservara sus derechos), o de la pensión que estuviera cobrando el asegurado, en su caso; en caso de no existir hijos con derecho a pensión, de existir la prestación será del 50% de la misma base.

Orfandad - 20% de la remuneración o prestación de referencia, por cada hijo menor de 18 años; en el caso de no causarse pensión por viudedad, la de orfandad podrá llegar a la cuantía de la misma.

### **3 - Salud**

#### **3.1. Asistencia Sanitaria (Ley 23.661 del Sistema Nacional de Seguro de Salud - SNSS - vigente desde 12/88)**

**- Campo de Aplicación:**

Trabajadores por cuenta ajena del sector público y privado; trabajadores por cuenta propia; beneficiarios de prestaciones por IVM y no contributivas del SIJP; grupo familiar primario de los titulares del derecho.

**- Financiación:**

Trabajadores por cuenta ajena - 3% de la remuneración (rem.máx 60 MOPRE).

Empleadores - 6% de las remuneraciones (rem.máx 60 MOPRE).

Trabajadores por cuenta propia - 5% de su ingreso presunto.

Beneficiarios de prestaciones de IVM - entre el 3% y el 5% de dichas prestaciones.

Participación de los Presupuestos Generales del Estado (aprox.1,5% del PIB).

No existe participación directa de los asegurados en los honorarios médicos.

**- Prestaciones:**

Asistencia integral, con prestación odontológica básica; la duración de la prestación es ilimitada.

**- Gestión:**

Dirección Nacional de Obras Sociales (DINOS); Administración Nacional de Seguro de Salud (ANSSAL); Dirección General Impositiva (DGI).

#### **3.2. Prestaciones económicas por enfermedad (sólo contempladas para enfermedades profesionales) (Ley 20.744 o Ley de Contrato de Trabajo de 20/09/74).**

- Campo de Aplicación:

Trabajadores por cuenta ajena de los sector privado (incluidos en el SUSS) y público. Quedan excluidos los trabajadores agrarios.

- Financiación:

Los empleadores cotizan 1,5% de la remuneración (rem.máx. 60 MOPRE) (3% para las empresas de servicios eventuales).

- Prestaciones:

Cuantía y Duración: remuneración mensual del trabajador durante un período de 3 meses si su antigüedad fuese menor de 5 años, y de 6 meses si fuera mayor; dichos plazos se ampliarán a 6 y 12 meses respectivamente en los casos que haya cargas familiares<sup>525</sup>.

- Gestión:

Secretaría de Empleo y Formación Profesional.

3.3. Maternidad (Ley 23746 de 10/89; Ley 24714 de Asignaciones Familiares con vigencia 02/10/96).

- Campo de Aplicación: idem que para prestaciones económicas, con la excepción de servicio doméstico y trabajadores a domicilio.

- Financiación: Esta prestación está comprendida entre las prestaciones familiares

- Prestaciones:

Licencia por maternidad:

Requisitos: antigüedad mínima de 6 meses en el empleo.

---

<sup>525</sup> Se puede ampliar el plazo según el tipo de actividad realizada.

Cuantía: Retribución media de los últimos 6 meses.

Asignación familiar por prenatalidad:

Requisitos: antigüedad mínima de 3 meses en el empleo e ingresos inferiores a 1500\$ ó 1800\$ dependiendo de la zona.

Cuantía: equivalente a la asignación familiar por hijo y por un período máximo de 9 meses.

Existe una Pensión no contributiva para madres de 7 hijos o más sin recursos de ningún tipo; la pensión es equivalente a la P.mínima a cargo del Régimen Previsional

- Gestión: ANSES; DGI.

*4 - Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional* (Ley 24.457 de 13/09/95 en vigor desde 01/07/96).

- Campo de Aplicación: todos los trabajadores por cuenta ajena.

- Financiación:

A través de un seguro obligatorio que debe contratar el empleador en empresas `Aseguradoras de Riesgos de Trabajo´ (ART)<sup>526</sup>; la prima pactada depende del tipo de actividad.

- Prestaciones:

Las prestaciones no están sometidas a períodos de cotización previos.

Prestaciones:

Atención sanitaria.

---

<sup>526</sup>Riesgo privatizado.



Incapacidad Laboral Temporal - prestación de pago mensual igual al ingreso base (los primeros 10 días a cargo del empleador, posteriormente por la ART).

Incapacidad Permanente Parcial: pago mensual del 70% del ingreso base, multiplicado por el % de incapacidad; si ésta es menor del 20%, la indemnización es un pago único, con un máximo de \$ 55.000, multiplicado por el % de incapacidad.

Incapacidad Permanente Total: pago mensual del 70% del ingreso base.

- Gestión: Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART); y la Superintendencia correspondiente.

#### *5 - Desempleo (Ley 24.013 Nacional de Empleo 11/91).*

- Campo de Aplicación: Trabajadores por cuenta ajena del sector privado incluidos en el SUSS.

- Financiación:

A través del Fondo Nacional de Empleo; fondo constituido por cotizaciones de los empleadores<sup>527</sup> y de los beneficiarios de pensiones del R.Previsional Público que están en actividad, además de recursos provenientes del Estado.

- Prestaciones:

Prestaciones familiares;

Prestaciones médico-asistenciales;

Prestaciones monetarias:

---

<sup>527</sup> 1,5 puntos de la contribución a aplicar al pago de asignaciones familiares.

Requisitos: no percibir ningún otro tipo de beneficio previsional o asistencia; haber cotizado al FNP durante un período mínimo de 12 meses durante los 3 años anteriores.

Duración y Cuantía, en función del período de cotización:

. Pº de cotización entre 12 y 23 meses: 4 meses de prestación - 50% de la mejor remuneración en los 6 meses anteriores (mín.150 \$ y máx. 300 \$).

. Pº de cotización entre 24 y 35 meses: 8 meses de prestación - del 5º al 8º mes - 85% de lo percibido en los primeros cuatro meses.

. Pº de cotización de 36 meses: 12 meses de prestación - del 9º al 12º mes - 70%.

- Gestión: ANSES; DGI.

*6 - Prestaciones Familiares* (Ley 24714 de Asignaciones Familiares con vigencia 02/10/96).

- Campo de Aplicación: Trabajadores por cuenta ajena del sector privado incluidos en el SUSS, con excepción del servicio doméstico; y beneficiarios de prestaciones por invalidez no contributivas con remuneraciones inferiores a 1500\$.

- Financiación:

Los empleadores cotizan entre el 3% y el 9%, dependiendo de la zona geográfica (rem.máx. 60 MOPRE).

- Prestaciones:

Asignación por matrimonio; maternidad; por nacimiento de hijo; asignación prenatal; por adopción; por cónyuge; por hijo a cargo menor de 18 años; ayuda escolar.

- Gestión: ANSES; DGI.

# Número de afiliados y aportantes al SIJP por Régimen de aportes

Total del país. 1994 / 1995

(Argentina - cuadro 1)

Período	Total	%	Reparto	%	Capitalización	%	No definidos
Afiliados				s/total		s/total	
`Diciembre 1994	6,579,548		2,900,793	44.1%	3,361,932	51.1%	316,822
`Diciembre 1995	7,629,761		2,708,948	35.5%	4,780,435	62.7%	140,377
Aportantes		s/ afil.		s/ afil.		s/ afil.	
`Diciembre 1994	4,651,417	70.7%	2,280,386	78.6%	2,048,532	60.9%	322,498
`Diciembre 1995	4,736,210	62.1% (*)	1,925,871	71.1%	2,669,961	55.9%	140,377

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la DGI.

(\*) Se observa un importante decremento de aportes; en mayor proporción en el régimen de capitalización.

# Distribución del N° de trabajadores en relación de dependencia por Régimen

Según remuneración. A diciembre de 1995

(Argentina - cuadro 2)

Intervalo de remuneración			Total	Régimen de Aporte			
				Reparto	%	Capitalización	%
Total			3,579,587	1,220,842	34.1%	2,065,372	57.7%
0	a	300	370,408	117,987	31.9%	252,421	68.1%
300	a	500	727,965	240,557	33.0%	487,408	67.0%
500	a	700	480,728	169,991	35.4%	310,737	64.6%
700	a	900	361,402	132,973	36.8%	228,429	63.2%
900	a	1100	278,258	111,789	40.2%	166,469	59.8%
1100	a	1300	199,894	80,955	40.5%	118,939	59.5%
1300	a	1500	154,531	64,831	42.0%	89,700	58.0%
1500	a	1700	115,043	48,035	41.8%	67,008	58.2%
1700	a	1900	91,549	39,032	42.6%	52,517	57.4%
1900	a	2100	75,212	31,861	42.4%	43,351	57.6%
2100	a	2400	83,984	35,322	42.1%	48,662	57.9%
2400	a	2700	65,268	27,935	42.8%	37,333	57.2%
2700	a	3000	51,659	21,761	42.1%	29,898	57.9%
3000	a	3300	39,653	17,042	43.0%	22,611	57.0%
más de 3300			190,660	80,771	42.4%	109,889	57.6%
Sin clasificar e indecisos (1)			293,367		8.20%		

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la DGI.

(1) Incluye casos no clasificados según la presente apertura en el procesamiento realizado por ANSeS - DGI, y por aquellos aportantes que no ejercieron opción por régimen (indecisos).

### Distribución del N° de trabajadores autónomos por Régimen

Según nivel de ingreso. A diciembre de 1995

(Argentina - cuadro 3)

Nivel de ingreso (en pesos)	Total	Régimen de Aporte			
		Reparto	%	Capitalización	%
Total	1,156,632	587,277	50.8%	426,901	36.9%
189	943	253	26.8%	690	73.2%
232	676,361	407,991	60.3%	268,369	39.7%
310	60,604	36,514	60.3%	24,089	39.7%
465	203,026	113,146	55.7%	89,879	44.3%
775	47,018	18,752	39.9%	28,266	60.1%
1,084	3,847	812	21.1%	3,035	78.9%
1,549	19,087	8,598	45.0%	10,489	55.0%
2,324	1,032	370	35.9%	662	64.1%
3,098	1,219	471	38.6%	748	61.4%
3,780	1,044	370	36.4%	674	63.6%
Sin clasificar e indecisos (1)	142,450				

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la ANSeS.

(1) Incluye casos no clasificados según la presente apertura en el procesamiento realizado por ANSeS - DGI, y por aquellos aportantes que no ejercieron opción por régimen (indecisos).

# **Recursos de cada componente del Sistema Único de Seguridad Social, según origen.**

Argentina 1995.  
(Argentina - cuadro 4)

Componente	Monto (millones de pesos)	% PIB
SIJP - Reparto	16,386	5.8%
Aportes y contribuciones sobre salarios	9,750	3.5%
Recursos Fiscales	6,337	2.3%
Otros	299	0.1%
SIJP - Capitalización	2,255	0.8%
Aportes y contribuciones sobre salarios	2,255	0.8%
Asignaciones Familiares	2,217	0.8%
Aportes y contribuciones sobre salarios	2,217	0.8%
Fondo Nacional de Empleo (FNE)	421	0.1%
Aportes y contribuciones sobre salarios	402	0.1%
Otros	19	0.0%
INSSJyP	2,502	0.9%
Aportes y contribuciones sobre salarios	1,913	0.7%
Retenciones sobre los haberes de los pasivos	589	0.2%
Obras Sociales (Incluye ANSSAL)	3,160	1.1%
Aportes y contribuciones sobre salarios	3,160	1.1%

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la Secretaría de Hacienda, ANSeS, ANSSAL y SAFJP.

Nota: En 1995 componen el SUSS el SIJP, Asignaciones Familiares, FNE, INSSJyP y las Obras Sociales (incluido el ANSSAL).

### Recursos del Sistema Único de Seguridad Social

Según origen. Argentina 1995

(Argentina - cuadro 5)

Concepto	Monto (millones de pesos)		% PIB
Total	26,943	100.0%	9.6%
Aportes y contribuciones sobre salarios	19,699	73.1%	7.0%
Retenciones sobre los haberes de los pasivos	589	2.2%	2.0%
Recursos Fiscales	6,337	23.5%	2.3%
Otros	319	1.2%	1.0%

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la Secretaría de Hacienda, ANSeS, ANSSAL y SAFJP.

Nota: En 1995 componen el SUSS el SIJP, Asignaciones Familiares, FNE, INSSJyP y las Obras Sociales (incluido el ANSSAL).

### Gastos del Sistema Único de Seguridad Social

Según destino. Argentina 1995

(Argentina - cuadro 6)

Destino	Monto (millones de pesos)	% s/Total	% PIB
Total	26,916	100.0%	9.6%
Prestaciones de la Seguridad Social	24,421	90.7%	8.7%
Jubilaciones y pensiones	15,658	58.2%	5.6%
Asignaciones familiares (1)	1,969	7.3%	0.7%
Seguro de desempleo, Programas de empleo y Capaci	558	2.1%	0.2%
Asistencia sanitaria y otras asistencias sociales (2)	6,236	23.2%	2.2%
Gastos operativos	2,495	9.3%	0.9%

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la Secretaría de Hacienda, ANSeS, ANSSAL y SAFJP.

Nota: En 1995 componen el SUSS el SIJP, Asignaciones Familiares, FNE, INSSJyP y las Obras Sociales (incluido el ANSSAL).

(1) Incluye el pago de prestaciones realizado por las empresas, y que se deducen de la contribución destinada al financiamiento del programa.

(2) Incluye asistencia sanitaria, subsidios (por sepelios, a la pobreza, para tarifas de jubilados), pensiones no contributivas, así como otras prestaciones en especie en el caso del INSSJyP.

**Cantidad de beneficios del régimen de reparto, según haber.**

Total del país. A diciembre de 1995

(Argentina - cuadro 7)

Haber (en pesos)	1991		1992		1993		1994		1995 (1)			
	Beneficios	%	Beneficios	%	Beneficios	%	Beneficios	%	Total de Beneficios	Jubilaciones	Pensiones	%
<b>Total</b>	3,200,210	100.0%	3,279,209	100.0%	3,220,924	100.0%	3,215,464	100.0%	3,251,866	2,034,573	1,217,293	100.0%
0 - 150	2,066,038	64.6%	1,886,340	57.5%	1,281,281	39.8%	830,049	25.8%	835,371	386,187	449,184	25.7%
150 - 200	594,917	18.6%	161,096	4.9%	679,457	21.1%	432,206	13.4%	430,234	369,059	61,175	13.2%
200 - 450	458,014	14.3%	929,604	28.3%	932,861	29.0%	1,567,163	48.7%	1,563,550	937,022	626,528	48.1%
450 - 1000	68,435	2.1%	243,195	7.4%	257,723	8.0%	296,687	9.2%	324,945	257,638	67,307	10.0%
más de mil	12,806	0.4%	58,974	1.8%	69,602	2.2%	89,359	2.8%	97,766	84,667	13,099	3.0%

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la ANSeS.

Nota : En este cuadro sólo se incluyen los beneficios correspondientes al Sistema Nacional de Previsión Social. Excluye por lo tanto los regímenes previsionales provinciales y municipales.

(1) Incorpora los beneficios del ex Instituto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires.



**Límites de Inversión por instrumentos** (Legislación argentina)  
(como porcentaje del fondo)  
(Argentina - cuadro 8)

Activos financieros	Límites (% del FJP)
1. Títulos públicos nacionales (Tesoro y BCRA).	50%
1.1. Títulos públicos nacionales negociables (Tesoro y BCRA).	50%
1.2. Títulos públicos nacionales a término (Tesoro y BCRA).	3%
2. Títulos emitidos por entes estatales.	15%
2.1 Títulos emitidos por entes estatales negociables.	15%
2.2 Títulos emitidos por entes estatales a término.	2%
3. Obligaciones negociables de más de dos años.	28%
4. Obligaciones negociables a menos de dos años.	14%
5. Obligaciones negociables convertibles de empresas.	28%
6. Obligaciones negociables convertibles de empresas privatizadas.	14%
7. Depósitos a plazo fijo.	28%
8. Acciones de sociedades anónimas.	35%
9. Acciones de empresas públicas privatizadas.	14%
10. Cuotapartes de fondos comunes de inversión.	14%
11. Títulos de valores emitidos por estados extranjeros u organismos internacionales	10%
12. Títulos valores emitidos por sociedades extranjeras.	7%
13. Contratos negociables en mercados de futuros y opciones.	2%
14. Cédulas, letrahipotecarias y otros títulos con garantía hipotecaria.	28%
15. Títulos valores representativos de cuotas de fondos de inversión directa en economías regionales.	10%

# Inversiones de las AFJP, según composición de portafolio.

Total del país. 1995

(importes en millones)

(Argentina - cuadro 9)

Portafolio	Total	Pesos	Moneda extranjera	Estructura %	Límite %
<b>Total</b>	2,497	1,163	1,334	100.0%	
Títulos públicos nacionales	1,182	334	847	47.3%	50.0%
Títulos públicos nacionales a vencimiento	586	194	392	23.5%	
Títulos públicos negociables	596	140	456	23.9%	
Títulos emitidos por entes estatates	133		133	5.3%	15.0%
Obligaciones negociables de l.p.	85		85	3.4%	28.0%
Obligaciones negociaibes de c.p.	133		133	5.3%	1.4%
Plazo fijo	618	596	22	24.8%	28.0%
Acciones de sociedades anónimas	112	112		4.5%	35.0%
Acciones de empresas privatizadas	35	35		1.4%	14.0%
Fondos comunes de inversión cerrados					
Fondos comunes de inversión abiertos	43	36	7	1.7%	14.0%
Títulos extranjeros emitidos por Estados	7	7		0.3%	10.0%
Títulos extranjeros	11		11	0.4%	7.0%
Títulos de fondos de inversión directa					
Economías regionales	96	1	95	3.8%	"(1)
Contratos negociables en mercados de futuros y opciones.					
Cédulas, letras hipotecarias y otros títulos con garantía hipotecaria.					
Títulos valores representativos de cuotas de fondos de inversión directa					
Disponibilidades	42	42		1.7%	"(2)

Fuente: Elaborado por INDEC en base a datos de la SAFJP.

Notas: (1) Mínimo 20% máximo 50%

(2) Porcentaje variable definido por la SAFJP.

### 3. El caso Peruano.

#### 3.1 Orígenes Previsionales:

<sup>528</sup>El régimen de seguros sociales en Perú se desarrolló de una manera más estratificada que el de otros países: los primeros grupos cubiertos legalmente por pensiones fueron las fuerzas armadas y los empleados públicos; en 1.935 - 1.936 se crearon los seguros de riesgos profesionales y enfermedad - maternidad para los obreros y, en 1.948, el segundo para empleados privados y públicos; entre 1.961 y 1.962 se introdujeron programas de pensiones separados para los dos grupos de asalariados. De 1.946 a 1.965 se añadieron otros programas separados o con regulaciones especiales. En 1.966 - 1.968 se creó el primer programa de pensiones para cuentapropistas (para dueños - chóferes de taxis), y en 1.970 un programa especial para el servicio doméstico. En la década de los setenta se unificaron, con exclusión de las fuerzas armadas, los programas de enfermedad - maternidad y pensiones; los riesgos profesionales continuaron, hasta 1.980, cubiertos a través de compañías privadas de seguros<sup>529</sup>. Este proceso culminó en 1.980 con la fundación del Instituto Peruano de Seguridad Social (IPSS) que se hizo cargo de los tres programas.

A finales de 1.987 se dictó una nueva ley que dispone que los siguientes grupos, debieran ser incorporados:

- trabajadores por cuenta propia y sus familiares dependientes;
- trabajadores del campo y del mar y sus familiares;

---

<sup>528</sup>Mesa Lago, Carmelo. 'La Seguridad Social y el Sector Informal'. OIT. PREALC. Santiago de Chile, 1990.

<sup>529</sup>Hasta 1.985 la cobertura en enfermedad - maternidad de familiares dependientes del asegurado se limitaba al cónyuge por maternidad y a los hijos menores de un año por control de crecimiento y vacunación; a partir de este año, se amplió la cobertura legal para dar atención integral a la esposa y a los hijos, hasta los 18 años.

- y, prácticamente el resto de la población incluyendo amas de casa, escolares, trabajadores voluntarios no remunerados que presten servicios a la comunidad, etc. Pero la incorporación efectiva de dichos grupos debe ser reglamentada por el IPSS estableciendo en cada caso las condiciones de afiliación, prestaciones, financiamiento y administración<sup>530</sup>.

Los trabajadores asalariados están obligatoriamente cubiertos por el IPSS por tres programas: enfermedad - maternidad, pensiones (reparto o capitalización después de la reforma), y riesgos profesionales, así como subsidios monetarios por enfermedad y accidentes y una suma alzada por sepelio. Los trabajadores del servicio doméstico tienen un régimen similar al de los asalariados. Existen, además, programas especiales de salud, a través de convenios, con pescadores y vendedores de periódicos y lotería. Por último, el IPSS administra un programa de *incorporación voluntaria* principalmente para cuentapropistas<sup>531</sup>, así como para pequeños grupos de amas de casa y campesinos; éste incluye enfermedad - maternidad y pensiones.

Posiblemente la mitad de los asalariados (los que están en empresas clandestinas), entre el 85 % y el 95 % de los cuentapropistas, y cerca de un 70 % de los servidores domésticos, más un porcentaje indeterminado de pequeños patrones, no están cubiertos por los programas del IPSS y su acceso a los servicios de salud pública está limitado<sup>532</sup>.

---

<sup>530</sup> No se ha conseguido información sobre la situación actual de dichos reglamentos.

<sup>531</sup> *El cuentapropista puede escoger en afiliarse al programa de enfermedad - maternidad o al de pensiones o a los dos programas, pero casi todos lo hacen sólo en el primero porque la salud es lo que más les preocupa.*

<sup>532</sup> Fuente: Mesa Lago - 1990.

### 3.2 El contexto sociopolítico

<sup>533</sup>La inflación sólo el mes de agosto de 1.990 alcanzó el 360% y la de 1.990 llegó al 7.650% pero a partir de entonces se ha reducido sostenidamente, hasta un 15,4% en 1.994 y un 5,6% en el primer semestre de 1.995. El producto bruto interno per cápita tras caer durante casi cinco años consecutivos (en 1.988 bajó en -10,2%, y en 1.992 en -4,4%) comenzó a subir en 1.993 un 5,6%.

Entre 1.987 y 1.993, la población adecuadamente empleada bajó de 60% al 13%, mientras que el subempleo creció del 35% al 77%, en Lima Metropolitana, según estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo. Sólo entre 1.987 y 1.990, los sueldos en Lima se redujeron más de un 60%. La situación de la población rural andina ha sido históricamente siempre peor, por ejemplo, la pobreza crítica en 1.991 era casi el doble que la urbana (47% por 24% en 1.991).

En 1.994, tomando a la población infantil, 53,4% sufría de desnutrición crónica en el ámbito rural y 25,9% en el ámbito urbano. La mortalidad infantil llegó a 92 por cada mil. Finalmente, de 5 indicadores de necesidades básicas insatisfechas el 54% de los hogares peruanos tenía al menos una de ellas, según los datos oficiales del censo nacional de 1.993.

Evolución de la pobreza en Perú:

(porcentaje de la población)

	<u>1.985</u>	<u>1.991</u>	<u>1.994</u>
Pobreza	41,6	53,6	49,6
Extrema	18,4	21,5	20,2
No extrema	23,2	32,1	29,4

En este contexto se inserta la reforma previsional hacia la privatización.

---

<sup>533</sup>Fuente: Ames Cobian, Rolando. 'Perú, pobreza y sociedad: la urgencia de nuevas perspectivas'. En la Revista Síntesis nº 23 - El Desarrollo Social en América Latina - Enero/Julio de 1.995.

### 3.3 Nuevo Sistema Previsional en Perú:

Vejez - Invalidez y Muerte<sup>534</sup>.

Sistema Previsional Mixto alternativo: Sistema Nacional de Pensiones y Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones - Decreto Ley 25.897 de diciembre de 1992<sup>535</sup>, y Reglamento que lo desarrolla de 21/01/98 (004-98-EF).

Sistema Nacional de Pensiones (SNP) - basado en el sistema de Prima Media Escalonada como régimen financiero, pero actuando en la práctica como Reparto puro por falta de ajuste.

Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones - basado en la capitalización individual y administrado por las AFP's.

1 - Vejez (pensiones de jubilación)

- Campo de Aplicación:

Sistema obligatorio para los trabajadores dependientes y voluntario para los independientes o autónomos, en cuyo caso existirá un acuerdo con la AFP respecto a la modalidad y frecuencia de los pagos.

- Financiación:

Aportes Previsionales:

---

<sup>534</sup>Resumen de elaboración propia a partir del DL 25897 de 12/92; SAFJP: de Bertín, Hugo - M. Perrotto, Andrea - "Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina" - Serie Estudios Especiales n° 9; Buenos Aires, mayo de 1997 -; y Superintendencia de AFP's: "Reformas a los Sistemas de Pensiones", Santiago de Chile, 1996.

<sup>535</sup>Ver cuadro sobre Cobertura del Sistema (SNP + SJP) (cuadro 1) y Número de afiliados al SPP de reciente creación (cuadro 2).

- SNP - no podrán ser inferiores al 13%<sup>536</sup> de la remuneración asegurable (a partir de 01/01/97).

- Sistema de AFP: Bono de Reconocimiento, calculado mediante una estimación de aportes, dando por cotizado el 50%<sup>537</sup> del período entre los 20 años del asegurado y la fecha de la reforma - o más si quedara demostrado. El bono de reconocimiento tiene cláusula de mantenimiento de valor pero no genera intereses.

Aportes obligatorios - 10% (con un período transitorio entre 01/08/95 y 31/12/96 en que será del 9%.

Aportes voluntarios: con límite en el 20% de la remuneración asegurable. Existe una cuenta complementaria de capitalización para montos superiores

- Prestaciones<sup>538</sup>:

\* Sistema Nacional de Pensiones (prestación definida)

Requisitos: 65 años de edad con 15 de aportes, para los hombres, y 13 para las mujeres.

Cuantía: 50% de la remuneración de referencia<sup>539</sup>.

---

<sup>536</sup>Incluida la cotización por Invalidez y Muerte.

<sup>537</sup>Tomando como base el salario de 1992.

<sup>538</sup>Se puede consultar el cuadro sobre número de pensiones por tipo de pensión (cuadro 3).

<sup>539</sup>Remuneración e Ingreso de referencia para el cálculo de las pensiones:

Para los afiliados obligatorios es el promedio que resulte de dividir por 12 el total de las remuneraciones asegurables percibidas por el afiliado en los últimos doce meses consecutivos inmediatamente anteriores al último mes de aportación, salvo que el promedio mensual de los últimos 36 o 60 meses resulte mayor.

Para los afiliados facultativos se toma como base el ingreso de referencia que resulta de promediar los ingresos asegurables de los últimos 60 meses y por los que hubiera pagado aportes. Si en los

#### Modalidades:

Existe posibilidad de jubilación reducida si no se llega al mínimo anterior de aportes pero se tiene al menos 5 años.

Jubilación anticipada con 55 años de edad y 30 años de aportes (hombres) ó 50 años de edad y 25 años de aportes (mujeres), reduciéndose la pensión ordinaria en un 4% por cada año de anticipación.

- Gestión: Oficina de Normalización Previsional (desde 01/06/94)

\* Régimen de Capitalización (aportación definida):

Requisitos: 65 años de edad, o si se es menor de dicha edad pero la pensión sea al menos el 50% de las remuneraciones medias de los últimos 120 meses (actualizadas).

Garantía de Pensión Mínima: la legislación prevé la creación de mecanismos de garantía de pensión mínima a los afiliados al Sistema Privado de Pensiones (SPP), no reglamentado hasta el momento de cierre de este estudio.

#### Modalidades de Prestaciones:

Retiro Programado - el asegurado asume el riesgo de sobrevivida.

Renta Vitalicia Personal - el afiliado contrata con la AFP una renta mensual hasta su fallecimiento. La administradora debe establecer un Fondo de longevidad a modo de autoseguro<sup>540</sup> con los saldos positivos que figuran en las cuentas al fallecimiento de los asegurados.

Renta Vitalicia Familiar - a contratar con una Compañía de Seguros.

Retiro Temporal con Renta Vitalicia diferida.

---

últimos 5 años previos a la fecha de contingencia hubiera un incremento excesivo de las remuneraciones o ingresos asegurables, tendientes a aumentar indebidamente el monto de las prestaciones, el cálculo de las mismas se efectúa sin considerar dicho incremento.

<sup>540</sup> Característica del Sistema Peruano.



Garantía de Rentabilidad Mínima<sup>541</sup>:

r.m. es la menor de ----- la r. media del total de fondos del sistema de los últimos doce meses menos dos puntos ó, ----- el 50% de dicha r.media;

Existe un encaje para asegurar la rentabilidad mínima, ajustado en función del riesgo implícito de los instrumentos financieros que componen el fondo.

- Gestión: las AFP´s con competencia en la recaudación y en la inversión<sup>542</sup>.
- Garantías Estatales: Pensión Mínima pendiente de reglamentar.

*2 - Invalidez y Supervivencia*

- Campo de Aplicación: idem que para vejez.
- Financiación:

Aportes Previsionales:

- SNP - incluido en el 13% indicado para vejez.
- Sistema de AFP: porcentaje variable para la cobertura de los riesgos de invalidez y muerte, más las comisiones por gestión de la administradora<sup>543</sup>; en otras legislaciones este porcentaje está alrededor del 3% de la remuneración asegurable.
- Prestaciones (prestación definida):

---

<sup>541</sup> Los datos sobre rentabilidad real anual figuran en el cuadro 4.

<sup>542</sup> Véase límites de inversión en el cuadro 5.

<sup>543</sup> Ver cuadros 6 y 7 sobre comisiones.

---

\* Sistema Nacional de Pensiones:

*Invalidez:*

Requisitos: Estar realizando aportes en el momento de sobrevenir la invalidez; y en el supuesto de no estar haciéndolo: 15 años de aportes; ó entre 5 y 15 años con 12 meses de aportes entre los últimos 36; ó con 3 años de aportes la mitad de los cuales dentro de los últimos 36 meses.

Cuantía: 50% de la remuneración de referencia + 1% por cada año de aportes que exceda de 3. Si tiene entre 1 y 3 años de aportes con 12 meses de ellos inmediatamente anteriores a la invalidez, el monto de la pensión es de 1/6 de la remuneración de referencia por cada año de aportes completo.

Si existe cónyuge la pensión por invalidez se incrementa entre un 2 y un 10%; si hay hijos, entre un 2 y un 5%; todo ello con límite en el 100% de la remuneración de referencia (que será la mayor entre la media de los últimos 12, 36 ó 60 meses para los trabajadores dependientes, y la última para los asegurados voluntarios).

*Supervivencia:*

Cuantía: Viudedad - máximo el 50% de la Pensión de Invalidez o Jubilación que percibiera el asegurado o tuviera derecho a percibir.

Orfandad - para menores de 18 años, o mayores incapacitados, o hasta los 21 años si son estudiantes; la cuantía máxima será del 20% de la referencia anterior, o el 40% en caso de ser huérfano de padre y madre.

Existe pensión de ascendientes con el mismo límite.

La suma de estas prestaciones no podrá superar el 100% de la remuneración de referencia.

Si no hay beneficiarios con derecho a pensión de supervivencia se podrá constituir como prestación un Capital de defunción por una cuantía de seis remuneraciones de referencia.

**\* Régimen de Capitalización:**

***Invalidez:***

Invalidez Parcial - cuando el asegurado supera un grado de incapacidad del 50%, y hasta 2/3; la cuantía de la prestación será del 50% de una Remuneración mensual media de los últimos 36 meses<sup>544</sup>.

Invalidez Total - cuando se supera el límite máximo anterior de incapacidad, la prestación será del 70% de la misma referencia.

***Supervivencia:***

Requisitos: tres aportes consecutivos inmediatamente anteriores al siniestro o cuatro aportes no consecutivos en los últimos 6 meses.

Cuantía: Viudedad - 35% de la referencia anterior.

Orfandad y ascendientes - 14% de la misma referencia.

La Compañía de Seguros o la AFP debe integrar el Capital Complementario que junto con lo acumulado en la CCI (incluidos rendimientos) y el bono de reconocimiento financia las pensiones de invalidez y supervivencia.

Como característica específica del SPP Peruano decir que no quedan cubiertos por el seguro de invalidez y supervivencia los trabajadores que al afiliarse al mismo se encuentren con la enfermedad que sea la causa de la situación de invalidez o muerte.

---

<sup>544</sup>Actualizado conforme al IPC de Lima Metropolitana.

**COBERTURA DEL SISTEMA**  
(Perú - cuadro 1)

Años	Sistema Nacional de Pensiones (SNP) / PEA	Sistema Privado de Pensiones (SPP) / PEA	(SNP + SPP) / PEA
1993	17.7%	7.5%	25.2%
1994	14.7%	11.2%	25.9%
1995	12.5%	12.8%	25.3%

**Fuente:** Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, para el libro: `Reformas a los  
Sistemas de Pensiones (Argentina; Chile; Perú); SAFP; Santiago de Chile, octubre de 1996.

**NÚMERO DE AFILIADOS AL SPP**  
(Perú - cuadro 2)

Fecha	Afiliados
dic-93	627,156
jun-94	898,708
dic-94	961,370
jun-95	981,995
dic-95	1,130,518
jun-96	1,319,001

**Fuente:** Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, para el libro: `Reformas a los  
Sistemas de Pensiones (Argentina; Chile; Perú); SAFP; Santiago de Chile, octubre de 1996.

**NÚMERO DE PENSIONES POR TIPO DE PENSIÓN**  
(Perú - cuadro 3)

Tipo	1993	1994	1995	Total
Sobrevivencia	85	891	959	1,935
Invalidez	n.d.	12	38	50
Vejez	0	0	27	27
Total	85	903	1,024	2,012

**Fuente:** Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, para el libro: "Reformas a los Sistemas de Pensiones (Argentina; Chile; Perú); SAFP; Santiago de Chile, octubre de 1996.

**RENTABILIDAD REAL ANUAL DE LA CUOTA**  
(Perú - cuadro 4)

Período de 12 meses terminado en:	Rentabilidad promedio anual (%)
dic-94	8.58%
dic-95	5.50%

**Fuente:** Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, para el libro: "Reformas a los Sistemas de Pensiones (Argentina; Chile; Perú); SAFP; Santiago de Chile, octubre de 1996.

## Límites de Inversión por instrumentos (Legislación peruana)

(como porcentaje del fondo)

(Perú - cuadro 5)

Activos financieros		Límites (% del FJP)
1.	Valores emitidos por el Gobierno Central.	25.00%
2.	Valores emitidos por el Banco Central.	25.00%
3.	Depósitos a plazo y otros títulos representativos de captaciones por parte de empresas del Sector Financiero.	40.00%
4.	Bonos emitidos por empresas del Sistema Financiero.	25.00%
5.	Instrumentos Financ. de corto plazo que contienen derchos crediticios.	5.00%
6.	Bonos de Empresas Privadas, con excepción del Sistema Financiero.	25.00%
7.	Acciones representativas de capital social.	6.00%
8.	Acciones de trabajo.	6.00%
9.	Certificados de Suscripción Preferente.	3.00%
10.	Colocación en operaciones de reporte.	10.00%
11.	Productos derivados de valores que se negocien en Bolsa.	0.10%
12.	Cuotas de Fonos Mutuos de Inversión en valores.	0.10%
13.	Instrumentos financieros emitidos o garantizados por Estados o Bancos Centrales de países extranjeros, así como acciones y Bonos emitidos por instituciones extranjeras.	5.00%
14.	Emisiones Primarias de acciones o bonos, dirigidas a financiar el desarrollo de nuevos proyectos.	4.00%
15.	Letras Hipotecarias.	40.00%

## ESTRUCTURA DE COMISIONES

(Perú - cuadro 6)

Concepto	Cuenta de Capitalización Individual (CCI)	
	Afiliados Activos	Pensionados
	Depósito de Cotizaciones	Prestaciones otorgadas por la AFP
	% sobre remuneración asegurable, % sobre el saldo o combinación de éstos	% sobre el Saldo

**Fuente:** Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, para el libro: "Reformas a los Sistemas de Pensiones (Argentina; Chile; Perú); SAFF; Santiago de Chile, octubre de 1996.

## COMISIONES COBRADAS POR LAS AFP

(Perú - cuadro 7)

Fecha	Comisión Variable % Renta Asegurable	Comisión Fija en Soles (*)
jun-93	1.18%	0.90
dic-93	0.73%	0.88
jun-94	1.79%	1.04
dic-94	2.05%	2.52
jun-95	2.29%	3.91
dic-95	1.97%	3.31
jun-96	2.02%	3.51

**Fuente:** Superintendencia de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, para el libro: "Reformas a los Sistemas de Pensiones (Argentina; Chile; Perú); SAFF; Santiago de Chile, octubre de 1996.

(\*) A partir de 01/01/1997, se dejan sin efecto las denominadas comisiones fijas; Decreto Legislativo 874.

## 4. Colombia.

### 4.1 Antecedentes.

Art. 48 de la Carta Constitucional de 1991:

" La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley. La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley. No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante."

Los problemas del sistema colombiano de Seguridad Social previo a la Reforma<sup>545</sup>.

#### 1- *La baja cobertura.*

En 1990 apenas llegaba al 17% de la población y al 26% de los municipios.

#### 2 - *La multiplicidad de regímenes de seguridad social.*

3 - Grandes desigualdades y grandes desequilibrios en el tamaño (aunque el ISS agrupaba en 1990 a más de 3 millones de afiliados, había Cajas en algunos municipios con unas pocas decenas de afiliados), en la cobertura geográfica (2/3 de las personas protegidas por los sistemas de Seguridad Social viven en Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla), y sectorial, en las tasas de cotización y en los beneficios que otorga a unos y otros el sistema.

---

<sup>545</sup> Botero Zea, Fernando. 'Es urgente reformar el Sistema de Seguridad Social'; en: 'La Seguridad Social - Una Reforma Pendiente '. Ed: Gerardo Molina, C.11/91. Colombia.



#### 4 - *Sistema profundamente injusto.*

El afiliado típico a los sistemas de seguridad social es un hombre en edad productiva, de medianos o altos ingresos, que es asalariado del sector público o del sector privado y que vive en una de las cuatro grandes ciudades del país. En contraste, el no afiliado típico es mujer, niño u hombre de bajos ingresos, del sector informal de la economía, vinculado a actividades económicas de baja rentabilidad, tales como la venta callejera, que vive en ciudades intermedias, en pequeños pueblos o en el campo<sup>546</sup>.

5 - *La generosidad del sistema.* En 1990, Colombia es el único país de América Latina con un sistema pensional basado única y exclusivamente en la antigüedad.

6 - *El déficit financiero del sistema.*

En resumen, el sistema de seguridad social del país está afectado antes de la reforma por múltiples problemas. Su cobertura es baja, es confuso y descoordinado, es desigual y desequilibrado, es injusto y demasiado generoso, está en un profundo déficit financiero y se encuentra afectado por grandes problemas administrativos. Problemas, por otra parte comunes a otros países de la región

<sup>547</sup>Otra característica del sistema colombiano de Seguridad Social es la forma de financiar las pensiones. En las entidades públicas de previsión, en 1990, el régimen financiero es de reparto simple y para el ISS la ley estableció el de prima media escalonada<sup>548</sup>, aunque por falta de ajuste funcionara en la práctica como reparto. En Colombia las entidades de Seguridad Social nunca habían utilizado el sistema de capitalización antes de las Reformas.

---

<sup>546</sup>La tasa de afiliación de los empleados públicos es del 89%, de los particulares el 63%, del servicio doméstico el 21%, de los patrones el 40% y de los cuenta propia el 22%. (Fuente: Ramírez J.; en: 'La Seguridad Social - Una Reforma Pendiente'. 11/91 Octubre de 1991. Colombia).

<sup>547</sup>Zuleta Holguín, Hernando. Economista, Ex director del Instituto de Seguros Sociales, en el libro: 'La Seguridad Social - Una Reforma Pendiente'. 11/91. Colombia.

<sup>548</sup>Este sistema, ya visto en puntos anteriores del trabajo, puede ser eficiente si se aplica en su integridad, y esto implica reajustes periódicos hechos con base en análisis financieros serios. En Colombia sólo se implantó para el ISS. Nunca se ha aplicado en la forma requerida.

#### 4.2 Nuevo Sistema Previsional en Colombia:

Sistema de Seguridad Social Integral - Ley 100 de 1993, en vigor desde 03/94; del que forman parte: El Sistema General de Pensiones; El Sistema de Salud y el de Riesgos Profesionales y Servicios Sociales complementarios.

Vejez - Invalidez y Muerte<sup>549</sup>

Sistema General de Pensiones - integrado por dos *regímenes excluyentes*; siendo libre la elección entre regímenes y pudiéndose cambiar los afiliados de régimen una vez cada tres años<sup>550</sup>;

Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida.

Régimen de Ahorro Individual de Solidaridad.

1 - *Vejez* (pensiones de jubilación)

- Campo de Aplicación: afiliación obligatoria para trabajadores dependientes y voluntaria para trabajadores independientes.

- Financiación:

Aportes Previsionales (iguales para ambos regímenes)<sup>551</sup>:

---

<sup>549</sup>Esquema resumen de elaboración propia tomando como fuente: la Superintendencia de AFJP's de Argentina: D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea - 'Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina', Buenos Aires, 1997; el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI), OISS, 1998; y en 'El Ahorro Previsional', el capítulo dedicado a Colombia por Ayala, Ulpiano - CIEDESS, Santiago de Chile, 1995 . (Consultar bibliografía).

<sup>550</sup>Característica del Modelo Colombiano.

<sup>551</sup>Característica del Modelo Colombiano.

Aportes obligatorios: cotización común al SGP del 13,5% del ingreso base<sup>552</sup>, un 25% a cargo del trabajador y el 75% a cargo del empleador para los trabajadores dependientes; los trabajadores independientes soportan el total de la carga contributiva. Este porcentaje incluye la prima de invalidez y supervivencia y gastos de administración, con el límite del 3,5%.

En los casos en que la renta supere cuatro salarios mínimos, se cotiza un 1% adicional al Fondo de Solidaridad Previsional<sup>553</sup> (al que también van aportes del presupuesto estatal).

Los afiliados que habiendo cotizado en algún régimen previsional deseen trasladarse al de Ahorro Individual, se les reconocerá mediante *‘bono pensional’*<sup>554</sup>, el tiempo cotizado siempre y cuando el mismo corresponda a un período no menor a 150 semanas. Si el traslado se produce del régimen de ahorro individual al de prima media administrado por el ISS, se transfiere a este último el saldo de la cuenta de ahorro individual

- Prestaciones:

\* Régimen Solidario de Prima Media (prestación definida)

---

<sup>552</sup> Para los trabajadores dependientes el ingreso base de cotización es el salario mensual de acuerdo a lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo y a la Ley 4ª de 1992. Los trabajadores independientes cotizan en base al ingreso declarado que no puede ser inferior al salario mínimo legal mensual vigente; lo que puede compensar, en parte, a través de una subdeclaración de ingresos, el exceso de cotización sobre los trabajadores dependientes. El monto máximo de la cotización es equivalente a 20 salarios mínimos.

<sup>553</sup> De aquí recibe su nombre el Régimen de Ahorro Individual de *‘Solidaridad’*.

<sup>554</sup> Los bonos pensionales se expresan en pesos, son nominativos, se endosan exclusivamente en favor de las entidades administradoras o aseguradoras con destino al pago de las pensiones, y devengan un interés fijado por el Gobierno Nacional. El valor de los bonos debe ser equivalente a lo que el afiliado hubiera debido acumular en una cuenta de ahorro individual, en el período que estuvo efectuando sus cotizaciones en régimen distinto al de capitalización.

Requisitos: 55 años para las mujeres y 60 para los hombres (edades a reajustar en dos años a partir de 01/01/2014) con un mínimo de 1000 semanas cotizadas.<sup>555</sup>

Cuantía: 65% (ampliable hasta el 85% si sigue cotizando) del ingreso medio de los últimos 10 años actualizado conforme al IPC; si el ingreso base de liquidación medio sobre toda la vida activa es mayor puede tomarse éste.

Garantía de Pensión Mínima: con los requisitos de edad y período de cotización antes indicados tendrán derecho a una pensión mínima igual en cuantía con el salario mínimo en cada momento.

Existen subsidios a grupos sociales sin acceso a prestaciones contributivas financiados por el Fondo de Solidaridad Pensional.

Gestión: Administrado por el Instituto de Seguros Sociales.

Las Reservas del ISS se invierten mediante un contrato fiduciario<sup>556</sup> con entidades financieras<sup>557</sup> o, directamente, en Deuda Pública.

\* Régimen de Ahorro Individual de Solidaridad.

Requisitos: si la pensión a la que se tienen derecho es mayor o igual al 110% del salario mínimo legal<sup>558</sup>, no existe requisito de edad para acceder a la prestación<sup>559</sup>; si el afiliado siguiera trabajando, se mantendrá la obligación de cotizar hasta la edad de 60 años las mujeres y 62 los hombres.

---

<sup>555</sup> Las personas que al entrar en vigor el sistema tuvieran 35 o más años si son mujeres y 40 o más años de edad si son hombres, o hubieran cotizado 15 o más años al sistema, tiene la opción de pensionarse con las condiciones de edad, tiempo de servicio o número de semanas cotizadas y monto de la pensión, existentes en el régimen anterior al que se encontraban afiliados, siempre que permanezcan en el Régimen de Prima Media.

<sup>556</sup> Los contratos deben incluir una cláusula de garantía de rentabilidad mínima.

<sup>557</sup> Característica del Modelo Colombiano.

<sup>558</sup> El capital de exceso sobre este nivel de pensión, puede servir de garantía para inversiones en vivienda y educación.

<sup>559</sup> Característica del Modelo Colombiano.

**Garantía de Pensión Mínima:** a los 62 años los hombres, y 57 años las mujeres y con un período mínimo de cotización de 1150 semanas, y siempre y cuando el saldo de la cuenta no alcance a generar el importe suficiente, tienen derecho a una pensión mínima por la cuantía del salario mínimo legal.

**Modalidades de Prestaciones:**

Retiro Programado

Renta Vitalicia Inmediata

Retiro Programado con Renta Vitalicia diferida

Existe Excedente de libre disposición

Por otra parte, existe la denominada devolución de saldos, que es una figura equivalente a la indemnización sustitutiva existente en el Régimen de Prima Media. El afiliado que a los 57 años si es mujer y a los 62 años si es hombre no haya cotizado 1150 semanas y no cumpla con los requisitos exigidos para acceder a una pensión por lo menos igual al salario mínimo legal mensual, se le devuelve el saldo de su cuenta de ahorro pensional, incluidos los rendimientos y el valor del bono pensional.

- **Gestión:** Administradoras de Fondos de Pensiones.

Las AFP´s deben ofrecer acciones dentro de los cinco años siguientes a su constitución para que entidades del sector social solidario, afiliados o pensionados puedan llegar a suscribir en conjunto un mínimo del 20% del capital social.

**Garantía de Rentabilidad Mínima:** para su determinación se aplica un mecanismo matemático en función de las rentabilidades de los fondos por tipo de activos<sup>560</sup>.

---

<sup>560</sup> La rentabilidad mínima surge del promedio simple de los siguientes items:

a. el 90% del promedio ponderado de las rentabilidades acumuladas efectivas anuales de los fondos para el período de cálculo;

b. el promedio ponderado de:

b.1. el 90% del incremento porcentual efectivo anual durante el período de cálculo de un índice de las tres bolsas del país, ponderado por la diferencia entre el 100% y el porcentaje del portafolio de los fondos invertidos en títulos distintos de las acciones.

Las AFP´s constituyen una Reserva de Estabilización de Rendimientos<sup>561</sup>. No hay una garantía de rentabilidad residual a cargo del Estado<sup>562</sup>.

Existe un Fondo de Garantía de Instituciones Financieras al que las AFP´s pagan una prima sobre el valor del fondo; este fondo está destinado a asegurar el reembolso de las cuentas de capitalización individual, en caso de liquidación o disolución de la administradora.

- **Garantías Estatales:** El Estado garantiza, además de la pensión mínima para los riesgos de IVM, a los afiliados del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad los ahorros y el pago de las pensiones en el caso de que las administradoras o aseguradoras incumplan sus obligaciones, empleando para ello el Fondo de Garantía y eventuales aportes estatales.

## *2 - Invalidez y Supervivencia*

- **Campo de Aplicación:** idem que para vejez
- **Financiación:** incluído en el 13,5%
- **Prestaciones (prestación definida):** Iguales para ambos regímenes.

---

b.2. el 95% de la rentabilidad acumulada efectiva anual para el período de cálculo de un portafolio de referencia constituido y valorado a precios de mercado por la Superintendencia Bancaria, ponderada por la participación de las inversiones de los fondos de pensiones que no fueran invertidas en acciones.

Tanto para el cálculo de la rentabilidad de los fondos como para la rentabilidad mínima, el período de cálculo se refiere a los últimos 36 meses.

<sup>561</sup>El monto de la reserva de estabilización debe ser del 1% del fondo que administren. En los casos en que se produzca una disminución en los recursos de la reserva, la misma debe ser recompuesta dentro de los primeros 5 días del mes siguiente. La Superintendencia Bancaria está facultada para aplicar una multa del 3,5% del valor del defecto ante el incumplimiento del monto mínimo requerido. Los recursos de las multas serán destinados al fondo de solidaridad pensional.

<sup>562</sup>Característica del Modelo Colombiano.

*Invalidez.*

Requisitos: pérdida superior al 50% de capacidad, con una exigencia de cotización mínima de 26 semanas en el año inmediatamente anterior.

Cuantía: pensión proporcional a la pérdida de capacidad.

Pensión Mínima: igual al salario mínimo, una vez cumplidos los requisitos anteriores.

*Supervivencia.*

Viudedad:

Requisitos: cotización mínima de 26 semanas en el año inmediatamente anterior.

Cuantía: 45% del ingreso base de liquidación<sup>563</sup> por las primeras 50 semanas de cotización + 2% adicional por cada 50 semanas adicionales, con un límite máximo del 75% del ingreso base. Si la pensión es mayor al 110% de la P.mínima y al 70% del ingreso base, el exceso de capital de la cuenta es de libre disposición.

En caso de muerte del pensionado la prestación de viudedad sería del 100% de la pensión que viniera percibiendo el asegurado.

Garantía de Pensión Mínima: en la cuantía del salario mínimo legal.

En el caso de las pensiones de invalidez y sobrevivencia, la aseguradora debe aportar la suma necesaria para completar el capital que financie la pensión mínima.

Orfandad: para hijos menores de 18 años, o menores de 25 años si son estudiantes; o para hijos inválidos dependientes<sup>564</sup>

---

<sup>563</sup> Ingreso base de liquidación es el factor para liquidar las pensiones previstas en el sistema. El monto surge de promediar los salarios o rentas sobre los cuales el afiliado ha cotizado en los últimos 10 años anteriores al reconocimiento de la pensión o todo el tiempo cotizado, si el total de los años es menor. Este monto se actualiza anualmente según el Índice de Precios al Consumidor. En los casos en que el ingreso base ajustado por la inflación, calculado sobre toda la vida laboral del afiliado sea superior al calculado en base a los 10 últimos años, el trabajador podrá optar por esta metodología, siempre y cuando haya cotizado por 1250 semanas como mínimo.

<sup>564</sup> La cuantía de la prestación no ha sido recopilada.

El esquema de financiamiento de los riesgos de invalidez y supervivencia es similar al del modelo chileno, aunque manteniendo para Colombia la libertad de elección entre regímenes.

### 3 - Salud<sup>565</sup>. (Ley 10 de 1990, Ley 60 y 100 de 1993)

#### 3.1. Asistencia Sanitaria.

- Campo de Aplicación: Régimen contributivo - trabajadores por cuenta ajena del sector público y privado; trabajadores independientes; jubilados y pensionados (existe un límite para afiliarse de 20 salarios mínimos<sup>566</sup>).

Régimen subsidiado - personas sin capacidad de pago.

- Financiación: cotización del 12% del ingreso base para cobertura de asistencia sanitaria y maternidad, 2/3 a cargo del empleador y 1/3 a cargo del trabajador<sup>567</sup>; y recursos públicos.

- Prestaciones:

Requisitos: estar afiliado o tener condición de beneficiario.

Duración: existe un periodo de carencia de 4 semanas excepto urgencias, y la duración de la prestación es ilimitada.

Gestión: Pública - Superintendencia Nacional de Salud; Instituto de Seguros Sociales; Privada - Empresas Promotoras de Salud (EPS), e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud (IPS).

#### 3.2. Prestaciones Económicas por Enfermedad.

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes e independientes que coticen al Sistema de Seguridad Social en Salud.

---

<sup>565</sup>Fuente: BISSI - OISS, 1998.

Aquí se incluyen breves notas esquemáticas; para profundizar algo más se hace un apartado dentro del análisis del modelo, sobre el nuevo sistema de salud en Colombia.

<sup>566</sup>En 1998, 4000\$ USA.

<sup>567</sup>Coexisten también copagos y cuotas.



- Financiación: Fondo de Solidaridad y Garantía con cotizaciones de empleadores y trabajadores.

- Prestaciones:

Requisitos: estar afiliado y haber cotizado en las 4 semanas anteriores a la enfermedad.

Cuantía: 2/3 del ingreso base de cotización del mes anterior.

Duración: mientras dure la enfermedad, con un límite de 180 días.

- Gestión: Pública: Fondo de Solidaridad y Garantía; ISS. Privada: EPS.

### 3.3. Maternidad

- Campo de Aplicación: trabajadoras dependientes e independientes, y para prestaciones sanitarias también esposas o compañeras permanentes de afiliados cotizantes.

- Financiación: incluida en el 12% de cotización para asistencia sanitaria.

- Prestaciones:

Requisitos: Prestaciones asistenciales: estar afiliada o ser pareja permanente de afiliado; Prestaciones económicas: 12 semanas de cotización previas y estar cotizando a la fecha del parto.

Cuantía y Duración de las prestaciones económicas: subsidio del 100% del ingreso base de cotización equivalente a 84 días.

- Gestión: Pública: Fondo de Solidaridad y Garantía (M° de Salud); Privada: Empresas Promotoras de Salud (EPS).

4 - *Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional*. (Ley 100 de 1993; Decreto 1295 de 1994)

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes afiliados al Seguro General de Riesgos Profesionales.

- Financiación: a cargo de los empleadores - la cotización varía en función del riesgo de la actividad entre el 0,348% y el 8,7%.

- Prestaciones:

Requisitos: estar afiliado.

Cuantía:

- . Incapacidad temporal: subsidio equivalente al salario dejado de percibir.

- . Incapacidad permanente parcial: indemnización entre 1 y 24 salarios mínimos<sup>568</sup>.

- . Incapacidad permanente total - Pensión de Invalidez:

  - > 66% - 75% del ingreso base de cotización;

  - Gran invalidez - 90% del ingreso base.

- . En caso de fallecimiento la pensión de supervivencia es el 75% de dicha base; existe también auxilio funerario.

- Gestión: Pública: Instituto de Seguros Sociales, Consejo Nacional de Riesgos Profesionales.

  - Privada: Administradoras de Riesgos Profesionales<sup>569</sup> (ARP)<sup>570</sup>.

#### 5 - *Desempleo*. (Ley 100 de 1993).

Aunque legislativamente se contempla la posibilidad de articular programas de ayuda a los desempleados vía constitución de subsidios, hasta la fecha no están reglamentados.

#### 6 - *Prestaciones Familiares*. (Ley 21 de 1982; Ley 75 de 1986 y Decreto 784 de 1989)

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes con carácter permanente.

- Financiación: 2% del total de la nómina a cargo de los empleadores.

- Prestaciones:

---

<sup>568</sup> Salario mínimo para 1998: 200\$ USA.

<sup>569</sup> Compañías de Seguros de vida autorizadas por la Superintendencia Bancaria para cubrir riesgo.

<sup>570</sup> Similar a las ART argentinas.

Requisitos: ingresos inferiores a 4 salarios mínimos mensuales.

Cuantía: a determinar en función de los recursos públicos disponibles y las cargas familiares del afiliado.

- Gestión: Cajas de Compensación Familiar<sup>571</sup> tutelada por el Mº de Trabajo y S.S. y por la Superintendencia de Subsidio Familiar.

---

<sup>571</sup> A modo de corporaciones.

## Unas notas sobre el Nuevo Modelo de Seguridad Social en Salud.

En Colombia se implantó un proceso de descentralización del gasto, en el marco de un sistema de seguridad social integral y solidario; éste comprende un régimen contributivo, que se nutre de las aportaciones obrero-patronales, y un régimen subsidiado que se focaliza en los más pobres, ambos con prestaciones reguladas por un plan obligatorio de salud.<sup>572</sup>

*El régimen contributivo puede asimilarse a un sistema unificado de protección entorno al Fondo de Solidaridad y Garantía<sup>573</sup>, en el cual el equilibrio de recursos y la igualdad de condiciones se logran mediante una unidad de pago por atención, que es ajustada según grupos de edad para controlar la selección adversa de beneficiarios y considerar los diferentes costos vinculados a la edad.*

El régimen subsidiado es focalizado y se financia con recursos provenientes de las transferencias de la Nación a los departamentos y municipios, así como del Fondo de Solidaridad y Garantía que, a su vez, se nutre de una contribución correspondiente a un punto de la cotización del régimen contributivo de las rentas altas, además de aportes del sistema de compensación familiar y de la Nación.

Las entidades promotoras de salud (EPS) combinan las funciones financiera y aseguradora, son entidades privadas que, por delegación del Fondo, se responsabilizan de la afiliación, el registro de los afiliados y la recaudación de sus cotizaciones, pago de los servicios a las IPS, así como de organizar y garantizar las prestaciones previstas en el plan obligatorio de salud a sus afiliados, debiéndose

---

<sup>572</sup>Cárdenas Rivera, Miguel Eduardo; en el libro: 'Reforma de la Seguridad Social en Salud'. Fundación para la Educación Superior, Fundación Corona, Fundación Restrepo Barco. Bogotá (Colombia); abril de 1992.

<sup>573</sup>Fondo de compensación y reaseguramiento nacional con funciones redistributivas.

ofrecer la posibilidad de elegir entre prestadores<sup>574</sup>. El plan opera por medio de instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud (IPS)<sup>575</sup>. Hay diversos mecanismos de control de costos<sup>576</sup>; el pago es por diagnóstico atendido y existe un listado de medicamentos genéricos y obligatorios.<sup>577</sup>

La afiliación al seguro social 'oficial' sería además precondition necesaria para tomar un seguro privado, el cual operaría como complementario y en ningún momento como sustitutivo del oficial o implicando doble pago por el mismo amparo o servicio.

Papel complementario de la empresa privada.

Las empresas privadas tienen en el modelo una doble opción:

---

<sup>574</sup> Si bien hay un régimen único de aseguramiento, existen múltiples agencias públicas o privadas, nacionales, departamentales o municipales, que compiten o se complementan, según el caso, para captar la afiliación de la población.

<sup>575</sup> El consumidor de los servicios escoge entidad y/o profesional en razón de la calidad, la accesibilidad, y la oportunidad de los servicios. La competencia no se da en función del precio del servicio porque en principio en todas las entidades oficiales es a una misma tarifa, establecida según el costo estándar de los servicios, reglamentado por la junta sectorial de tarifas. Esta tarifa es pagada por la agencia aseguradora a la entidad prestadora de los servicios. En el caso de las entidades privadas prestadoras de servicios también pueden concurrir con precios iguales o superiores a la tarifa oficial, pero en el segundo caso tal diferencia estará a cargo del consumidor del servicio o de un seguro privado complementario.

<sup>576</sup> Se plantea desestimular los servicios médicos 'innecesarios' y en general evitar el fenómeno de la 'tecnologización' de la atención. Para tales efectos se establecen sistemas de pago a las entidades ejecutoras que desestimen el uso 'indebido' de la tecnología, y para los usuarios, franquicias (llamadas a veces aranceles o cuotas de recuperación, o costos moderados) mediante pago especial de bonos para el uso del derecho a la consulta médica y a los exámenes, teniendo en cuenta siempre que el valor debe estar en proporción a la capacidad socioeconómica del usuario, pues de lo contrario o no es barrera para los usuarios ricos, o es una barrera insalvable para los usuarios pobres.

<sup>577</sup> 'La brecha de la equidad - América Latina, El Caribe y la Cumbre Social'. CEPAL; Santiago de Chile, marzo de 1997.

1 - Convertirse en agencias del sistema de seguridad social en salud, y tributar al fondo nacional de compensación y reaseguramiento. Además recibirían una comisión por la gestión del aseguramiento taxativamente señalada por la ley<sup>578</sup>.

2 - Las empresas aseguradoras privadas pueden también concurrir con el sistema público de seguridad social a la protección de los asegurados en forma complementaria. De tal forma que un individuo pueda tener doble afiliación al sistema público y al privado, pero sin duplicaciones en los pagos, pues el sistema público cubre los riesgos básicos al nivel de las tarifas oficiales y el seguro privado cubriría riesgos y/o costos adicionales. El seguro complementario podrá remitir el acceso de los afiliados a tecnologías más complejas o a servicios más especializados no contemplados por el seguro oficial básico.

---

<sup>578</sup> Por ejemplo el 10% de lo recaudado, lo que puede ser excesivo. De hecho éste es el porcentaje que el artículo 41 del Decreto Ley 43 de 1.971 le fija a los gastos de administración del ISS sobre sus recaudos.

## 5. Seguridad Social en Uruguay.

### 5.1 Antecedentes.

<sup>579</sup>Orígenes: Cobertura a militares - 1.835 -; empleados estatales - 1.838 -; maestros - 1.896; generalizándose la cobertura de los trabajadores estatales en 1.904. Trabajadores de la actividad privada - 1.919 -; pensiones no contributivas a la vejez e invalidez - 1.919. En 1.943 se da cobertura a los trabajadores rurales y domésticos y en la segunda mitad de los años cincuenta se universaliza la cobertura del sector laboral.

En los años treinta se inicia la cobertura del desempleo, la que se perfecciona durante la década siguiente en los sectores afectados por desempleo estacional. Sobre 1.955 se crea el régimen general de seguro de paro para la industria y el comercio<sup>580</sup>.

A mediados de la década de los cuarenta se crean las asignaciones familiares, alcanzando la cobertura a los trabajadores de la actividad privada de industria y comercio. Progresivamente se va ampliando el ámbito de cobertura durante los años cincuenta. A partir de los sesenta se crea y desarrolla, en el ámbito del programa de asignaciones familiares, el programa de atención médica materno-infantil.

El primer seguro social de enfermedad surge también hacia mediados de los cincuenta y, a partir de 1.960, un gran número de leyes va creando seguros para diversas ramas industriales, cada una con su propia institución gestora.

---

<sup>579</sup>Saldain, Rodolfo. Presidente del Directorio. Banco de Previsión Social (BPS) de Uruguay. 'Seguridad Social en el Uruguay. Un análisis en proyección y bases de cambio'; en el II Congreso Interamericano Jurídico de la Seguridad Social. Montevideo 1.990.

<sup>580</sup>Los riesgos de corto plazo - desempleo, asignaciones familiares, enfermedad y maternidad, logran desarrollarse cuando la cobertura de los de largo plazo (IVS), ya estaba prácticamente universalizada respecto a la población activa.

La cobertura poblacional de los diferentes riesgos fue extendiéndose en función del concepto de rama de actividad económica, consecuencia también de la actuación del sindicalismo sobre las estructuras de poder político, demandando mayores niveles de cobertura ante los riesgos sociales.

Al comienzo de los años sesenta la seguridad social uruguaya se había desarrollado al máximo y se colocaba a la cabeza de América Latina<sup>581</sup>.

Los riesgos de invalidez, vejez y sobrevivencia (subsistema IVS) fueron los que recibieron la más temprana cobertura y el mayor desarrollo, tanto horizontal como vertical.

El surgimiento y evolución de la Seguridad Social uruguaya responde, básicamente, a los objetivos del modelo bismarckiano. Las políticas sociales, en general, y la seguridad social, en particular, dieron satisfacción a la fuerte demanda de seguridad económica proveniente de los sectores medios, considerablemente extendidos.

## *5.2 La Crisis.*

Sin embargo, y referido al subsistema IVS, la deficiente administración de las reservas antes de que el régimen llegara a su madurez significó la ‘descapitalización’ y la consiguiente necesidad de transformar, en los hechos, su régimen técnico financiero en un régimen de reparto puro; a su vez, el aceleramiento del proceso inflacionario provocó la pérdida de poder adquisitivo de las mismas (1.962 = 100; 1.968 = 49,51; 1.988 = 26,37).

En la práctica todo trabajador que iba a jubilarse sabía que al inicio, su beneficio guardaría una determinada relación con el salario de actividad, pero a corto plazo

---

<sup>581</sup> Mesa Lago, 1.987.



esa relación iniciaría un claro proceso de deterioro, básicamente en función del defectuoso procedimiento de ajuste del valor de la pensiones<sup>582</sup>.

Por lo que respecta a los efectos redistributivos de la seguridad social, para el caso uruguayo cabe decir que las prestaciones del subsistema IVS, con la sola excepción de las pensiones a la vejez e invalidez no contributivas de carácter asistencial y condicionadas a la comprobación de haberes, no están dirigidas a atender las situaciones de pobreza.

Aparece muy definida la problemática que afecta en toda la región a la hora de encarar reformas y nuevos planteamientos: el componente asegurativo versus el componente redistributivo dentro de un sistema de Previsión Social.

---

<sup>582</sup>Se trataba de no asumir opciones que pudieran implicar costos electorales, manteniendo la ilusión de un sistema de protección generoso, a cambio de pauperizar beneficios y beneficiarios.

### 5.3 El Nuevo Sistema de Seguridad Social en Uruguay<sup>583</sup>:

#### Vejez - Invalidez y Muerte

Sistema Mixto, de carácter voluntario u obligatorio en la parte de ahorro en función del nivel de ingresos del afiliado<sup>584</sup>, reglado por Ley 16.713 de 03/09/1995<sup>585</sup> que establece el 'Nuevo Régimen de Pasividades y Pensiones'<sup>586</sup>:

Modelo Público Profesional - Régimen de Solidaridad Previsional, financiado por el régimen de reparto (Banco de Previsión Social); y *complementado* por un modelo instrumental con un objetivo distributivo, dirigido hacia sectores de la sociedad de menores ingresos no integrados en sectores estructurados del mercado de trabajo, modelo público selectivo<sup>587</sup> con prestaciones no contributivas de vejez e invalidez para mayores de 70 años y financiado por recursos fiscales.

Los trabajadores con ingresos inferiores a 5000 pesos mensuales (aprox.800\$ USA), cotizarán al régimen de reparto, salvo en los casos en que se opte por la capitalización, opción libre sólo por la mitad de los aportes a realizar<sup>588</sup>. Los mayores de 40 años a 01/04/96

---

<sup>583</sup>Esquema resumen de elaboración propia tomando como fuente: la Superintendencia de AFJP's de Argentina: D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea - 'Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina', Buenos Aires, 1997; y, el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI), OISS, 1998.

<sup>584</sup>Característica del Modelo Uruguayo.

<sup>585</sup>Entró en vigor el 01/04/96; y por lo que respecta a prestaciones no contributivas, a partir del 01/01/97.

<sup>586</sup>Como en la práctica totalidad del resto de casos analizados, el modelo general descrito coexiste con regímenes especiales, que para Uruguay están destinados a banca, notarios, profesores universitarios y fuerzas armadas.

<sup>587</sup>De adscripción selectiva en función de la carencia de recursos.

<sup>588</sup>El régimen de capitalización es, en este caso, complementario y voluntario.

cualquiera que sea su renta que no opten por la capitalización se mantendrán en el Régimen Público.

Las cotizaciones del régimen de reparto son utilizadas tanto para el reconocimiento de los aportes realizados antes de la reforma, como para los aportes por los ingresos percibidos hasta los 5000 pesos.

Régimen de Jubilación por ahorro individual (obligatorio) y ahorro voluntario adicional (AFAP).

Los trabajadores con ingresos entre 5000 y 15000 pesos, y menores de 40 años a 01/04/96 están obligados a realizar aportes al sistema de reparto por el primer tramo de 5000; por el exceso, y hasta los 15000, cotizarán obligatoriamente al régimen de jubilación por ahorro<sup>589</sup>; cuando la renta supere esta cuota, se podrán realizar aportes voluntarios adicionales al régimen de capitalización.

1 - Vejez (pensiones de jubilación)

- Campo de Aplicación:

Sistema obligatorio para trabajadores dependientes, voluntario para independientes.

- Financiación:

Aportes Previsionales (para los tres riesgos IVM):

Aporte patronal: 12,5% en la actividad privada<sup>590</sup>; del 19,5% al 24,5% en la actividad pública. En el sector rural estará en función de la extensión y

---

<sup>589</sup>El régimen de capitalización se convierte en complementario y obligatorio.

<sup>590</sup>En la industria manufacturera el ejecutivo podrá reducir la aportación patronal en 6 puntos.

productividad de la explotación. El aporte patronal se destina a la financiación del régimen de reparto<sup>591</sup>.

Aporte obrero: 15 % de los ingresos brutos<sup>592</sup>; en el sector rural entre el 10 % y el 13 %.

Destino de las cotizaciones: hasta una rem.de 5000 p. --- R.Reparto (obl).  
de 5000 a 15000 p. --- R.Capital. (obl).  
más de 15000p. --- Ahorro prev.volunt.

La recaudación de los aportes obligatorios la hace el Banco de Previsión Social.

- Prestaciones:

\* Régimen de Solidaridad Previsional - régimen de reparto:

Jubilación común:

Requisitos: 60 años de edad y 35 de cotizaciones.

Cuantía: con 35 años cotizados la prestación será del 50 % del Sueldo Básico Jubilatorio (SBJ)<sup>593</sup>; por cada año adicional de cotización se le sumará un 0,5 %, con el límite del 2,5 %, si se tienen menos de 35 años cotizados el porcentaje adicional anual será del 2 % hasta que el afiliado reúna el requisito de cotización o cumpla los 70 años de edad. Por cada año de diferimiento después de los 60 años de edad, la prestación se incrementará en un 3 % con un máximo adicional del 30 %.

Existe límite máximo de pensión para los riesgos de IVM de 4125 pesos<sup>594</sup>.

---

<sup>591</sup> Similar al caso argentino.

<sup>592</sup> Existe salario máximo de cotización como en el resto de las legislaciones.

<sup>593</sup> Será el ingreso medio de los últimos veinte años, o el ingreso medio de los últimos diez si éste supera el 105 % de aquél.

<sup>594</sup> Último cifra disponible referida a 1996, y con previsibles pocas variaciones.

Existe Pensión mínima por jubilación ordinaria a los 60 años - 550 pesos actualizado conforme al IPC a partir del 01/01/97; incrementado en un 4%<sup>595</sup> anual a partir del 01/01/99 por cada año de diferimiento de la prestación a partir de los 60 años de edad.

**Jubilación por edad avanzada:**

Requisitos: 70 años de edad y 15 de servicios reconocidos esté o no en actividad.

Cuantía: 50% del SBJ + 1% por cada año que exceda de 15 (máximo 14%).

Pensión mínima: 550 pesos<sup>596</sup>; del 1/01/97 se incrementará paulatinamente hasta llegar a los 950 pesos en el 2003.

Gestión: Banco de Previsión Social.

\* Régimen de Jubilación por ahorro individual - régimen de capitalización.

Requisitos: los mismos que en el régimen de solidaridad público (reparto)

**Modalidades de Prestaciones:**

En el caso uruguayo las prestaciones sólo pueden ser percibidas en forma de Renta Vitalicia<sup>597</sup>, siendo la compañía de seguros la única responsable del pago de las prestaciones.

---

<sup>595</sup> Este porcentaje será del 12% a partir del 01/01/2003.

<sup>596</sup> Igual pensión mínima para subsidio transitorio por incapacidad parcial e incapacidad total.

<sup>597</sup> Característica del modelo uruguayo.

- Gestión: AFAP - Administradoras de Fondos de Ahorro Previsional<sup>598</sup>, y respecto a las prestaciones, las Compañías de seguros con las que se contrata la renta vitalicia.
- Garantía de Rentabilidad Mínima: la menor entre el 2% anual<sup>599</sup> y la media del sistema menos dos puntos. Para hacer frente a esta garantía por parte de la Administradora, ésta ha de constituir un fondo de fluctuación con los excesos de rentabilidad (por encima de la rentabilidad media más dos puntos), además de una reserva especial con el 2% del fondo (deducidos los instrumentos emitidos por el Estado uruguayo).
- Garantías Estatales: En Uruguay la garantía del Estado sólo es aplicable a las entidades de propiedad estatal<sup>600</sup>

## *2 - Invalidez y Supervivencia*

- Campo de Aplicación: idem que para vejez.
- Financiación: incluído en las cotizaciones globales señaladas en el apartado de vejez.

---

<sup>598</sup>Existe la posibilidad de traspaso entre AFAP con un mínimo de 6 meses de aportes previos; aspecto similar al de otras reglamentaciones.

<sup>599</sup>Tasa fija exógena; característica del modelo uruguayo.

<sup>600</sup>Característica modelo uruguayo.

El Estado reconoce a los afiliados del Régimen de ahorro individual obligatorio que opten por entidades de propiedad estatal: la rentabilidad mínima en los casos en que las administradoras no pudieran cubrir las mismas; el pago de las prestaciones de jubilación común, de jubilación por edad avanzada y de las pensiones de sobrevivencia que de ellas se deriven, en caso de liquidación judicial de una empresa aseguradora; el pago de prestaciones de jubilación por incapacidad total, subsidio transitorio por incapacidad parcial y pensión de sobrevivencia por fallecimiento en actividad o en goce de las prestaciones mencionadas, en caso de la liquidación de la empresa aseguradora que hubiere hecho el seguro colectivo de invalidez y siempre que las disponibilidades de las administradoras imposibilitaran hacerse cargo de dichas obligaciones.

- Prestaciones:

\* Régimen de Solidaridad Previsional

*Invalidez*

Incapacidad total:

Requisitos: 2 años de servicios reconocidos con 6 meses de ellos inmediatos anteriores al momento de la incapacidad (no se exige si es consecuencia del trabajo).

Cuantía: 65% del SBJ.

Pensión mínima: 550 pesos<sup>601</sup>; del 1/01/97 se incrementará paulatinamente hasta llegar a los 950 pesos en el 2003.

Subsidio transitorio por incapacidad parcial:

Requisitos: idem

Cuantía: 65% del SBJ, hasta pasar a la calificación de incapacidad total o al alta.

*Sobrevivencia:*

Requisitos: viudedad: viudos o viudas con ingresos inferiores a 15000 pesos;

Orfandad: hijos solteros menores de 21 años o mayores incapacitados.

Ascendientes: padres incapacitados.

Cuantía: la asignación está en función del grado de parentesco y del número de beneficiarios; fluctúa entre el 50% y el 75% del Salario Básico de Pensión<sup>602</sup>.

---

<sup>601</sup> Igual pensión mínima para subsidio transitorio por incapacidad parcial y jubilación por edad avanzada.

<sup>602</sup> Jubilación que le hubiera correspondido al causante, o que viniera percibiendo en su caso.

\* Régimen de capitalización:

Los riesgos de Invalidez y Supervivencia se financian por las AFAP mediante un seguro colectivo de invalidez y supervivencia. El subsidio transitorio por incapacidad parcial lo atienden las AFAP.

Los requisitos de acceso son los mismos en cada riesgo que para el sistema público.

Por lo que respecta a las cuantías también se mantiene homogeneidad con el sistema público con dos salvedades:

La jubilación por Incapacidad total o parcial en el régimen de capitalización a pagar por la aseguradora es el 45% del ingreso medio base de los últimos 10 años, o período efectivo menor de aportación de no llegar a dicha cifra. Para los afiliados que hayan realizado la opción de capitalización, las asignaciones de jubilación *mínima* son equivalentes al 75% de los mínimos previstos en el régimen público.

*3 - Seguro de Enfermedad<sup>603</sup>.*

- Campo de Aplicación: el Banco de Previsión social (BPS) cubre el riesgo de enfermedad a todos los trabajadores de la actividad privada y a los empleados públicos a través de reintegros de la cuota mutual o de servicios médicos propios.
- Financiación: aporte patronal del 5% sobre la nómina, más un aporte de los trabajadores del 3%; en aquellos casos en que este 8% fuera insuficiente para cubrir mensualmente el costo n° beneficiarios \* valor medio cuota mutual, el empleador debe abonar la diferencia.

---

<sup>603</sup> Fuente: BISSI 1998.



- Cuantía y Duración de las Prestaciones económicas: 70% del sueldo<sup>604</sup> con el límite de tres salarios mínimos<sup>605</sup>, durante un máximo de un año con otro de prórroga. Existen prestaciones asistenciales para personas de escasos recursos con financiadas por el Ministerio de Salud Pública.

Por lo que a Maternidad se refiere, es un régimen no contributivo por el que se protege a todas las empleadas de la actividad privada y las desocupadas amparadas por el Seguro de Desempleo; no se exige período mínimo de cotización. En relación con la asistencia de parto se proporciona la misma a todas las trabajadoras y esposas o convivientes de trabajadores de la actividad privada.

*4 - Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. (Ley 16074 de 10/10/89)*

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes de empresas privadas y parte del sector público. No se exige período mínimo de trabajo como condición de calificación.

- Financiación: a exclusivo cargo de aportaciones de los empleadores sobre la nómina, según la siniestralidad y el tipo de riesgo a cargo del empresario.

- Cuantía:

. Incapacidad temporal: 2/3 del salario previo.

. Incapacidad permanente:

< 10% - no da lugar a indemnización.

entre el 10% y el 20% - pago único de 36 veces la reducción salarial mensual que la incapacidad haya originado.

---

<sup>604</sup> 100% para el sector público.

<sup>605</sup> Salario mínimo 01/96 - 670\$ (92\$ USA aproximadamente).

Incapacidad > 20% - renta<sup>606</sup> igual a la reducción de ingresos originada por la incapacidad; la prestación llegará al 115% del salario de referencia en caso de necesitar ayuda de otras personas (similar a gran invalidez)

. Viudedad y orfandad: entre el 20% y 2/3 de la remuneración anual según quienes concurren, con un máximo del 100% del salario anual.

- Gestión: Banco de Seguros del Estado.

#### 5 - *Desempleo* (ley 16320 de 01/11/1992).

Campo de Aplicación: los empleados de la actividad privada, con excepción de los bancarios, los trabajadores rurales y los del servicio doméstico, que estén en situación de desempleo forzoso.

- Financiación: Es una prestación no contributiva financiada por el Estado; los recursos del Estado proceden de una cuota parte de la recaudación del IVA, el producido de 7 a 23 puntos de la tasa básica de dicho impuesto, además de existir la asistencia financiera necesaria para cubrir la diferencia entre ingresos y gastos del sistema.

- Prestaciones:

Requisitos: desempleo forzoso y 180 días de cotización previa en los 12 meses previos al paro.

Cuantía: 50% de la remuneración media de los 6 meses inmediatamente anteriores al desempleo (si el trabajador tiene cargas familiares el subsidio se incrementa un 20%). Existe un límite mínimo (50% del salario mínimo nacional) y un límite máximo (8 veces el SMN).

Duración: 6 meses, excepcionalmente prorrogables.

- Gestión: Banco de Previsión Social.

---

<sup>606</sup>Renta en función de la remuneración media de los 6 meses previos al accidente.

*6 - Asignaciones Familiares. (Ley 16697 de 25/04/95).*

- Campo de Aplicación: empleados de la actividad privada, desocupados forzosos, servicio doméstico, vendedores de diarios, pequeños productores rurales, jubilados y pensionistas de la actividad privada y jubilados de la banca privada.
- Financiación: Son prestaciones no contributivas; en el caso de empleados del Estado o de empresas públicas, el pago de la correspondiente prestación está a cargo de los empleadores.
- Prestaciones:

Cuantía: se fija en función de los ingresos del afiliado: si no superan los 6 SMN - 16% del SMN por carga; si sus ingresos están comprendidos entre 6 SMN y 10 SMN, la prestación es el 8% por carga; si los ingresos superan esta última cuota no hay derecho a prestación<sup>607</sup>.
- Gestión: Banco de Previsión Social. Instituciones y empresas del Estado.

---

<sup>607</sup> Se contempla la posibilidad de conceder prestación en el caso de exceso de cargas (tres o más).

## 6. Previsión Social en México.

### 6.1 Antecedentes.

El Instituto Mexicano de Seguro Social (IMSS) la principal institución de Seguridad Social en México, se estableció en 1.943 y comenzó dando protección a asalariados del sector privado contra enfermedad - maternidad, vejez - invalidez - muerte y riesgos profesionales, más tarde se añadió un sistema de guarderías infantiles y otros servicios para asegurados. Antes se habían establecido instituciones autónomas para proteger, contra dichos riesgos, a las fuerzas armadas y trabajadores del petróleo, ferrocarriles y electricidad, y en 1.959 se consolidó y amplió la protección a los empleados del gobierno federal mediante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE). A mediados de la década de los 50 comenzó la gradual extensión de la cobertura del IMSS<sup>608</sup>, primero en áreas rurales, extendiendo la protección en salud a grupos marginales del campo<sup>609</sup> en la década de los setenta (IMSS - COPLAMAR).<sup>610</sup>

Los datos disponibles sobre el 'caso mexicano' a la fecha de cierre de este trabajo han sido limitados, si bien se ha pretendido incluir las características más sobresalientes del Sistema Previsional por lo que a Vejez, Invalidez y Muerte (IVM) se refiere. Quedaría profundizar en aspectos puntuales, como la carencia de la fórmula de los 'bonos de reconocimiento' o equivalente; además de analizar los

---

<sup>608</sup>En un principio se aplica como sistema financiero la capitalización, para pasar, después de importantes crisis inflacionistas, a un sistema de reparto.

<sup>609</sup>Siguen existiendo, sin embargo, importantes carencias previsionales en el campo mexicano; se puede consultar a este respecto el artículo de Sánchez, Luordes y Arroyo, Ramiro - 'Los pobres del campo - el trabajador eventual', editado por Gómez, Sergio y Klein, Emilio; para PREALC - FLACSO; Santiago de Chile, 1993.

<sup>610</sup>Mesa Lago, Carmelo; 'La Seguridad Social y el Sector Informal'. PREALC - OIT; Santiago de Chile, 1990.

riesgos de salud, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; prestaciones familiares y desempleo<sup>611</sup>.

## 6.2 Nuevo Sistema Previsional:

Vejez - Invalidez y Muerte<sup>612</sup>.

Régimen de ahorro individual, con un Sistema de Capitalización puro - por Decreto Ley del Seguro Social de diciembre de 1995; comenzando a regir a partir del 01/07/97<sup>613</sup>.

El afiliado opta entre percibir la pensión bajo el viejo sistema, en cuyo caso el Estado paga vía IMSS recibiendo éste el saldo de la CCI del afiliado; o en pensionarse bajo el nuevo sistema, en cuyo caso los beneficios se pagan con cargo al saldo de la CCI.

No existe en el caso mexicano la figura del 'bono de reconocimiento', o similar, los derechos adquiridos no son afectados por la entrada en vigor de la nueva ley; así, para pensionarse conforme a dichos derechos el afiliado debe acceder a la pensión por el IMSS previo traspaso a éste del saldo de su cuenta de CCI<sup>614</sup>.<sup>615</sup>

---

<sup>611</sup>En la reciente 2ª edición del Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos - BISSI - OISS; oct/98 -, el esquema de de Seguridad Social aplicado en México no ha sido incorporado, a pesar de la importancia que puede tener por el volumen de población a la que afecta; no obstante, se está haciendo una labor de recopilación para su incorporación en próximas ediciones.

Demorar la presentación de este estudio por este motivo, puede que no sea recomendable.

<sup>612</sup>Esquema resumen de elaboración propia tomando como fuente: la Superintendencia de AFJP's de Argentina: D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea - 'Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina', Buenos Aires, 1997; y, en - 'El ahorro Previsional' - el artículo de Farrell, Rosa María referido al caso de México; CIEDESS; Santiago de Chile, abril 1995.

<sup>613</sup>Planteado inicialmente para 01/01/97 por ley de 21/12/95 y pospuesto al 01/07/97, por Decreto de 07/11/1996.

<sup>614</sup>Característica sobresaliente de la reforma mexicana.

- Campo de Aplicación: Obligatorio para trabajadores dependientes y voluntario para autónomos, trabajadores domésticos y empleados públicos.

- Financiación:

Aportes Obligatorios (porcentaje sobre el SBC<sup>616</sup>):

Origen:

Aportes del trabajador:	1,75% = 1,125% (cesantía <sup>617</sup> y vejez) + 0,625% (invalidez y vida).
Empleador:	11,9% = 5,15% (3,15% cesantía y vejez y 2% retiro) + 1,75% (invalidez y vida) + 5% (vivienda).
Estado:	0,35% = 0,225% (cesantía y vejez) + 0,125% (invalidez y vida) + cuota social <sup>618</sup> .

Destino:

Cuenta individual	6,5% (retiro cesantía y vejez) + cuota social + 5% (vivienda).
I.S.S.	2,5% (invalidez y vida).

<sup>615</sup> El Instituto Mexicano del Seguro Social, a petición del afiliado, deberá efectuar los cálculos correspondientes a los montos de pensiones del régimen anterior y del presente régimen, para que el trabajador, que estuviera afiliado anteriormente a la entrada en vigor de la presente ley, pueda realizar la opción entre ambos regímenes.

<sup>616</sup> SBC - Salario Base de Cotización. El asegurado o afiliado deberá aportar de acuerdo al SBC, hasta un máximo de 25 veces el salario mínimo general que rija en el Distrito Federal, mientras que el límite inferior será el salario mínimo general del área geográfica respectiva. Sin embargo, en el primer año el límite superior será de 15 veces el salario mínimo, posteriormente se incrementará a razón de un salario por año hasta llegar a 25 en el año 2007.

<sup>617</sup> Cesantía en edad avanzada: desempleo con más de 60 años.

<sup>618</sup> La cuota social (aporte del Estado) será igual a una cantidad inicial equivalente al 5,5% del salario mínimo general del Distrito Federal, por cada día de salario cotizado, actualizándose trimestralmente de acuerdo con el INPC, en los meses de marzo, junio, septiembre y diciembre de cada año.

La Cuenta de Capitalización Individual (CCI) se divide en tres subcuentas<sup>619</sup>:

Retiro, cesantía en edad avanzada y vejez

Vivienda

Aportaciones voluntarias

- Prestaciones:

### *Vejez*

. Jubilación:

Requisitos: 65 años de edad y 1250 semanas cotizadas. En el caso de no cumplir las cotizaciones exigidas y tener 65 años o más el afiliado podrá retirar el saldo de su cuenta individual o seguir aportando hasta haber alcanzado el mínimo de semanas cotizadas; con un mínimo de 750 semanas el afiliado tiene derecho a asistencia sanitaria.

Cuantía: Sistema de aportación definida.

. Seguro de cesantía en edad avanzada:

Requisitos: trabajador desempleado con más de los 60 años; y con un mínimo de 1250 semanas cotizadas. En su defecto el afiliado podrá retirar el saldo de su CCI.

Las prestaciones que otorgará el Instituto por la cesantía de edad avanzada son: pensión, asistencia médica, asignaciones familiares, ayuda asistencial.

. Retiro anticipado:

Requisitos: cuando el saldo de la CCI permita una renta vitalicia del 130% de la pensión garantizada<sup>620</sup>, el afiliado se podrá jubilar, con independencia de su edad.

Modalidades de las prestaciones:

---

<sup>619</sup> Característica modelo mexicano.

<sup>620</sup> Salario Mínimo General para el Distrito Federal.

Renta Vitalicia personal con o sin seguro de sobrevivencia.

Retiro programado

Garantía de Pensión Mínima: Si los fondos acumulados en la cuenta de capitalización del afiliado no fuesen suficientes para contratar una renta vitalicia o un retiro programado que le asegure una pensión garantizada<sup>621</sup> y la adquisición de un seguro de sobrevivencia para sus beneficiarios, el afiliado recibirá del Gobierno Federal el monto complementario suficiente para ello. La pensión será otorgada bajo la modalidad del retiro programado; de este modo el Estado no incorporará el capital hasta que se agoten los recursos de la cuenta individual del afiliado<sup>622</sup>.

Gestión: el régimen de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, por lo que respecta al régimen de ahorro individual, es administrado por las Administradoras de Fondos de Retiro (AFORE).

Características de las Administradoras en el modelo mexicano son:

- Las AFORE´s deben ajustarse a una cuota de mercado máxima, que para los primeros cuatro años de vigencia del sistema está en el 17%<sup>623</sup>, para pasar posteriormente al 20% como cuota máxima<sup>624</sup>.
- Existen distintas carteras con diferente grado de riesgo<sup>625</sup> dentro de cada AFORE<sup>626</sup>, y el afiliado elige en cual depositar sus cotizaciones conforme a su mayor o menor aversión al riesgo.

---

<sup>621</sup> Salario Mínimo General para el Distrito Federal.

<sup>622</sup> Existe, por tanto, garantía de pensión mínima con requisitos de edad y período de cotización.

<sup>623</sup> En relación al número de cuentas del sistema.

<sup>624</sup> Se quiere así evitar el ' peligro ' de la concentración como ha ocurrido en el ejemplo chileno.

<sup>625</sup> Serán, por lo tanto, más o menos sensibles a fluctuaciones del sistema financiero; introduciéndose así la capacidad de decisión del afiliado a este respecto, en contraposición a lo que ocurre en otros modelos, siendo el chileno el más representativo.

<sup>626</sup> Vía Sociedades de Inversión especializadas de Fondos de Retiro - SIEFORE.



- Existe la posibilidad de traspaso de una cartera a otra y de una AFORE a otra<sup>627</sup> con ciertos límites.

Garantía de Rentabilidad Mínima: en el caso mexicano no está prevista la garantía de rentabilidad mínima a cargo de las AFORE's o del Estado, sin embargo, por ley, se establece la obligación de mantener el valor real del fondo. Cada AFORE tiene un capital mínimo y un encaje (1% del fondo) similar al de otras legislaciones.

#### *Invalidez.*

Requisitos: en general se exigen 250 semanas de cotización; y en el supuesto de incapacidad superior al 75%, 150 semanas. Cuando no reúna el mínimo exigido podrá retirar el saldo de su CCI.

Cuantía: 35% del promedio de los salarios correspondiente a las últimas 500 semanas anteriores al siniestro, actualizadas en base al IPC, más las asignaciones familiares y ayudas asistenciales. En ningún caso la pensión podrá ser inferior a la cuantía de pensión garantizada; como límite máximo la prestación, incluyendo el importe de las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, no podrá exceder el 100% del salario promedio base.

Garantía de Pensión Mínima: ante insuficiencia del fondos de la CCI para la constitución de una renta vitalicia, el Estado aportará la diferencia<sup>628</sup>.

Gestión: *las contingencias de invalidez y fallecimiento son administradas directamente por el I.M.S.S*<sup>629</sup>.

#### *Supervivencia (Muerte):*

---

<sup>627</sup>En este caso una vez al año como máximo.

<sup>628</sup>El mecanismo es el siguiente: el ISS calcula el monto constitutivo necesario para la contratación de la renta vitalicia y el seguro de sobrevivencia; a éste se le descuenta el saldo acumulado en la cuenta de ahorro individual del afiliado y la diferencia es la suma asegurada que el Instituto debe integrar al fondo para la contratación de la renta con la compañía de seguro.

<sup>629</sup>Característica de la reforma previsional mexicana.

Requisitos: si el fallecimiento no se produce por accidente de trabajo, se requieren 150 semanas de aportes, o estar percibiendo una pensión de vejez o invalidez.

Cuantía:

Viudedad:	90% de la pensión de invalidez que le hubiera correspondido al fallecido.
Orfandad:	hijos menores de 16 años o estudiantes hasta 25 - 25% de la base anterior; si el hijo fuera huérfano de padre y madre este porcentaje será del 30%.
Ascendientes:	si no existiera viuda ni hijos con derecho a pensión, ésta se otorgará a los ascendientes que dependían económicamente del afiliado por un monto equivalente al 20% de la base mencionada.

Gestión: *las contingencias de invalidez y fallecimiento son administradas directamente por el I.M.S.S.*

#### *Seguros adicionales.*

El seguro adicional le permitirá al afiliado recibir una prestación mayor, disminuir la edad mínima de jubilación, modificar el salario promedio base de cálculo, etc. La prima, cuota, período de pago y demás modalidades en la contratación de los seguros serán acordados por el Instituto.

#### *Garantía del Estado:*

En ningún caso la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, podrá ser inferior a un salario mínimo general para el distrito federal, el cual se actualizará anualmente en el mes de febrero, en base al IPC. Para el caso de Vejez se está a lo contemplado respecto a la garantía de pensión mínima.

## 7. Costa Rica

### 7.1 Antecedentes.

La Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) se creó en 1.941 para dar protección de enfermedad - maternidad y pensiones por vejez, invalidez y muerte a los asalariados. Aunque el programa se introdujo tarde dentro del contexto latinoamericano y, al principio se limitó a San José y las capitales de provincias, en las décadas del 60 y 70 se aceleró y prácticamente universalizó la cobertura poblacional. Entre 1.974 y 1.976 se extendió la cobertura, de manera voluntaria, a los trabajadores por cuenta propia y sus familiares dependientes. También se establecieron los programas de asistencia social o no contributivos para indigentes tanto en salud como en pensiones<sup>630</sup>. Está legalmente establecido un Régimen no contributivo por monto básico administrado por la Caja Costarricense de Seguro Social y financiado por recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF), sin embargo, este régimen carece de aplicación práctica.

### 7.2 El Nuevo Sistema Previsional<sup>631</sup>

Vejez - Invalidez y Muerte<sup>632</sup>. (Reglamento nº 6892 vigente desde 01/02/95)

---

<sup>630</sup> Mesa Lago, Carmelo; 'La Seguridad Social y el Sector Informal'. PREALC - OIT; Santiago de Chile, 1990.

<sup>631</sup> Esquema resumen de elaboración propia tomando como fuente: la Superintendencia de AFJP's de Argentina: D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea - 'Los Nuevos Regímenes de Capitalización en América Latina', Buenos Aires, 1997; y el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos (BISSI), OISS, 1998.

<sup>632</sup> Conviven tres subregímenes: General; del Magisterio Nacional y del Poder Judicial. Aquí se va a tratar el Régimen General.

Sistema Previsional de Prima Media Escalonada (reparto). Desde 1995 coexiste con un Régimen Privado de Pensiones Complementarias, basado en la capitalización individual<sup>633</sup>, y complementario, gestionado por Operadoras de Planes de Pensiones Complementarios (OPC)<sup>634</sup>.

- Campo de Aplicación<sup>635</sup>: con afiliación obligatoria para trabajadores dependientes y voluntaria para independientes, cubre a los asegurados y sus familias; con programas no contributivos en salud y pensiones<sup>636</sup>.

- Financiación:

\* Sistema Previsional (PME):

---

<sup>633</sup>Y con dos subniveles: uno obligatorio - programa complementario de ahorro para el retiro, donde se incluyen los planes ocupacionales existentes; y otro voluntario.

<sup>634</sup>Todas las generaciones verán incrementadas sus cotizaciones para hacer frente al nivel complementario; el modelo está diseñado para que no se produzca un costo fiscal de transición, de manera tal que las carencias prestacionales públicas sean adecuadamente complementadas por los beneficios derivados de las cuentas de capitalización.

<sup>635</sup>PEA no cubierta: 47% (600.326). Fuente: Dirección Actuarial y de Política Económica de la CCSS, en la ponencia de Rodríguez Herrera, Adolfo; para la Reunión Técnica sobre Reformas de las Pensiones - Lisboa nov/97 - recogido en la Revista de la OISS 4/98; Madrid, 1998.

<sup>636</sup>El sistema costarricense es más típico de seguridad social que de seguro social y ofrece una de las protecciones más amplias de la región al sector informal en cuanto a atención de salud y pensiones. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados, pueden afiliarse voluntariamente a la CCSS o, si no tienen recursos, acogerse a los programas de asistencia social. Los cuentapropistas pueden afiliarse individualmente o, si pertenecen a una asociación, sindicato, etc., pueden hacerlo en grupo mediante convenio con la CCSS. Los servidores domésticos están cubiertos obligatoriamente en la CCSS con los mismos derechos que cualquier otro asalariado; también se cubre por ley a los asalariados de microempresas, aunque en la práctica la clandestinidad de muchas lo impide. Los familiares dependientes de todos los asegurados en la CCSS, así como los de los indigentes que reciben atención asistencial, están también cubiertos en enfermedad - maternidad.

La cobertura de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales es un monopolio estatal a cargo del Instituto Nacional de Seguros (INS) y los trabajadores informales están prácticamente excluidos de la misma. No existe un seguro de desempleo aunque hay programas asistenciales a los desempleados.

Fuente: Mesa Lago, Carmelo; 'La Seguridad Social y el Sector Informal'. PREALC - OIT; Santiago de Chile, 1990.

---

Trabajador	2,50%
Empleador	4,75%
Estado	0,25%
Trabajador independiente	7,50% de los ingresos de referencia <sup>637</sup> establecidos por la CCSS; 0,25% a cargo del Estado.

**\* Régimen Privado de Pensiones Complementarias (capitalización):**

El subnivel obligatorio con aportes entre el 3% y el 5%.

El subnivel voluntario, de aportes libres en función del acuerdo al que se llegue entre asegurado y la OPC.

**- Prestaciones**

**\* Sistema Previsional (PME):**

**Vejez.**

Requisitos: 62 años de edad para los hombres y 60 para las mujeres, con 39 (38,5) años de cotización; si la jubilación se realiza a los 65 años se exigen 20 años (240 cuotas) de aportes.

Cuantía: 60% del Salario Promedio de Referencia (SPR)<sup>638</sup> + 0,0835% por cada mes de cotización adicional a partir del 240 mes de aportación. Por cada trimestre que se postergue la jubilación se incrementa la prestación a un 1,5% el primer año, 2% el segundo año y 2,5% el tercer año<sup>639</sup>.

---

<sup>637</sup>El Estado, en función del nivel de ingresos del trabajador, puede contribuir parcialmente de forma subsidiaria.

<sup>638</sup>El SPR se calcula como la media de los 48 salarios más altos de los últimos 60 meses.

<sup>639</sup>Límite máximo de la pensión: 125% del salario promedio.

Pensión mínima: c 21.000 (93,35 \$ US aprox.); Pensión máxima: c 226.056 (1.004,92 \$ US aprox.)<sup>640</sup>

Existen *pensiones asistenciales* (Régimen no contributivo) previa comprobación de recursos<sup>641</sup>, y siempre que existan fondos disponibles, para mayores de 65 años, o inválido o viuda mayor de 55 años con hijos a cargo. Son prestaciones de cuantía básica y uniforme: c 8.700 / mes (39 \$ US aprox.).

#### *Invalidez.*

Requisitos: además de la necesaria pérdida de capacidad con el informe médico correspondiente, se exige un mínimo de 36 cuotas mensuales previas<sup>642</sup>, y el ingreso en el sistema antes de los 55 años.

Cuantía: 60% del Salario Promedio de Referencia (SPR) + 0,0835% por cada mes de cotización adicional a partir del 240 mes de aportación.

#### *Muerte (Supervivencia).*

Requisitos: 180 cotizaciones de las cuales 12 tienen que estar dentro de los 24 meses anteriores al fallecimiento<sup>643</sup>.

Cuantía:

Viudedad: Si la viuda es mayor de 60 años - 70% de la pensión causada o a causar por el afiliado;

---

<sup>640</sup>Fuente: BISSI, 1998.

<sup>641</sup>Ingreso familiar per cápita menor al 50% de la Pensión mínima de IVM.

<sup>642</sup>Se exigen distintos períodos de cotización previa en función de la edad del asegurado al momento de invalidarse; así:

- para menores de 30 años - 12 cuotas mensuales en los últimos 24 meses;
- para menores de 36 y mayores de 30 - 24 cuotas en los últimos 60 meses;
- para mayores de 36 años y menores de 60 - 36 cuotas mensuales previas;
- para mayores de 60 años - 120 cotizaciones mensuales previas.

<sup>643</sup>Fuente: BISSI, 1998.

si está entre los 50 y los 60 años - 60%;  
y, si la viuda es menor de 50 años - 50%.

Orfandad: 30% de la misma referencia.

Ascendientes: 20%

En ningún caso la suma de prestaciones cuasadas por fallecimiento puede superar la que le correspondiera o hubiera correspondido al asegurado fallecido.

*Gestión:* Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

\* Régimen Privado de Pensiones Complementarias - (capitalización):

Se subdivide en una parte de obligatoria afiliación y otra voluntaria, y ambas complementan las prestaciones públicas, no sustituyéndolas en ningún caso.

- Modalidades de Prestaciones:

Retiro total

Retiro parcial (manteniendo la cotización mensual).

Renta Vitalicia.

El afiliado puede retirar sus fondos anticipadamente con un mínimo de 5 años de antigüedad en la afiliación<sup>644</sup>

- Gestión:

Operadoras de Planes de Pensiones Complementarios (OPC).

Como características particulares:

Existe un límite de comisiones del 10% de los rendimientos del fondo.

No hay una garantía de rentabilidad mínima como tal; lo que si existe es una reserva de capital como garantía de pérdida de capital de los

---

<sup>644</sup>En este caso se le repercute un impuesto del 6% del fondo acumulado.

fondos, es decir, caso de rentabilidades negativas, si bien puede emplearse para dar una rentabilidad positiva mínima previa autorización administrativa.

- Garantías Estatales:

No existe garantía residual a cargo del Estado.

La provisionalidad de la reforma en función de los resultados a obtener queda de manifiesto en el siguiente comentario:

" La importancia relativa del régimen de beneficio definido y del de contribución definida es flexible y puede ser revisada en el futuro. Si en el futuro el país decide que la experiencia de las cuentas individuales no ha resultado tan exitosa como se prevé, sus fondos pueden ser reincorporados en los regímenes de protección básica, y las prestaciones definidas ocuparán nuevamente todo el espacio de la seguridad social ... " <sup>645</sup>

3 - *Salud* (Reglamento del Seguro Social nº 7082 de 3/12/96 con vigencia 01/01/97)

3.1. Asistencia Sanitaria:

- Campo de Aplicación del Seguro de Salud: Universal<sup>646</sup> para todos los habitantes del país; de afiliación obligatoria para trabajadores por cuenta ajena y pensionistas.

---

<sup>645</sup> Parte de la ponencia de Rodríguez Herrera, Adolfo (Asesor de la Vicepresidencia de la República de Costa Rica); para la Reunión Técnica sobre Reformas de las Pensiones - Lisboa nov/97 - recogido en la Revista de la OISS 4/98; Madrid, 1998. Enfoque característico del modelo costarricense.

<sup>646</sup> Cobertura legal.



- **Financiación:**      Trabajador por cuenta ajena: 5,5% el trabajador; 9,25% el empleador y 0,25% el Estado, sin tope de cotización;  
Trabajador por cuenta propia (seguro voluntario): 13,75% de los ingresos de referencia y 0,25% el Estado, además de la posibilidad de aportes subsidiarios en caso de insuficiencia de ingresos del trabajador.
- **Prestaciones:** Asistencia sanitaria ilimitada.
- **Gestión:** Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

### 3.2. Prestaciones Económicas por enfermedad:

- **Campo de Aplicación:** trabajadores por cuenta ajena asegurados.
- **Financiación:** Cotización conjunta por salud, incluida en los porcentajes anteriores.
- **Prestaciones:**
  - Requisitos: 6 cotizaciones dentro de los 12 meses anteriores a la enfermedad, con 3 de ellos continuos.
  - Duración: máximo 52 semanas, prorrogable por 26 semanas más.
  - Cuantía: hasta el 60% del promedio de los últimos 3 salarios mensuales.
- **Gestión:** Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

### 3.3. Maternidad:

- **Campo de Aplicación:** beneficiarias trabajadoras por cuenta ajena: licencia de hasta cuatro meses y asistencia sanitaria; beneficiarias cónyuges de trabajadores: asistencia sanitaria y prestaciones en especie.
- **Financiación:** Cotización conjunta por salud, incluida en los porcentajes anteriores.
- **Prestaciones:**
  - Requisitos: 6 cuotas mensuales en los 12 meses anteriores al parto.

Cuantía de las prestaciones económicas: 50% de los salarios cotizados en los últimos 3 meses (el empleador cubre la otra mitad del salario durante los 4 meses de licencia).

- Gestión: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

*4 - Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (Ley 6727 de 09/03/92 de 'Protección de los trabajadores durante el ejercicio de un trabajo').*

- Campo de Aplicación: trabajadores por cuenta ajena y aprendices, excepto trabajadores familiares no remunerados.

- Financiación: Prima a cargo del empleador en función de la actividad y la siniestralidad. Prima promedio para el período 1991 - 1995 - 3,71%.

- Prestaciones:

Al accidentado:

. Incapacidad temporal: 75% del salario los primeros 45 días; del 46º a los dos años, 100% del salario mínimo y 75% sobre el exceso de esa suma (límite mínimo: salario mínimo).

. Incapacidad parcial permanente: pérdida de menos del 50% de la capacidad; se genera derecho a percibir una renta mensual por 5 años equivalente al porcentaje de incapacidad (mín. 87,74 \$ US).

. Incapacidad total permanente: pérdida de más de 2/3 de las facultades: 100% del salario mínimo y 90% del exceso (mín. 130.95 \$ US).

. Gran Invalidez: la prestación anterior se complementa en función de la necesidad de asistencia al inválido

A los familiares del accidentado fallecido: conjunto de prestaciones que en total no pueden superar el 75% del salario de referencia.

- Gestión: Instituto Nacional de Seguros Sociales, División de Seguros Solidarios y Departamento de Riesgos del Trabajo y Salud Ocupacional.

*5 - Prestaciones Familiares (Ley 5662 de 23/12/74 - sin aplicación práctica).*

- Campo de Aplicación: trabajadores con bajos ingresos e hijos menores de 18 años o hasta 25 años si están estudiando, y sin límite de edad si son inválidos.
- Financiación: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares; no operativo en la práctica pero reglada su financiación con un 5% de las remuneraciones a cargo de empleadores y un 0,20% de lo recaudado por el impuesto sobre las ventas.
- Prestaciones: no definidas, ya que no han sido aplicadas.
- Gestión: Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares.

*6 - Desempleo.*

No existe un seguro de desempleo; existe un auxilio de cesantía a modo de indemnización por despido injustificado a cargo del empleador, equivalente a un mes de salario por año trabajado con un máximo de 8 meses de salario<sup>647</sup>.

---

<sup>647</sup>Fuente: BISSI, 1998.

## **8. Bolivia**

### *8.1 El Nuevo Sistema Previsional.*

*1 - Vejez - Invalidez y Muerte (2)* (Ley de Pensiones Boliviana nº 1732 de 26/11/96 en vigor desde 01/05/97)

Modelo basado en tres niveles<sup>648</sup>:

- Nivel Básico Universal, con prestaciones uniformes, financiado por el 50% de las privatizaciones realizadas por el Estado y distribuido a través de fondos de pensiones a la población mayor de edad a finales de 1995. Cada persona mayor de 21 años<sup>649</sup> recibirá una libreta con las acciones de las empresas 'capitalizadas' que le sean transferidas. El importe global representa aproximadamente un tercio del PIB<sup>650</sup>.

Este Fondo se denomina 'Fondo no Contributivo' o 'Fondo de Capitalización Colectiva', gestionado por Administradoras de Fondos de Pensiones<sup>651</sup>;

---

<sup>648</sup> Resumen realizado a partir de: Mercado, Marcelo. Secretario Nacional de Pensiones, Ministerio de Hacienda y Desarrollo Económico, en el libro 'El ahorro Previsional - Impacto en los mercados de capitales y de vivienda. CIEDESS. Abril de 1995. Santiago de Chile; el BISSI - OISS; Ed.1998; la ponencia de Oponete Reyes, Guillermo para la Reunión Técnica sobre Reforma de las Pensiones, Lisboa, 11/97; y de la entrevista en profundidad a Pereira Albornoz (Gerente General de Magister Internacional AFP), Santiago de Chile, junio 1997.

<sup>649</sup> Cumplidos a 31/12/95 (ley de capitalización).

<sup>650</sup> Unos 1800 millones de dólares.

<sup>651</sup> La adjudicación de los fondos a las AFP se realizó sobre la base de una licitación internacional con unos requisitos de experiencia (20 años) y capital mínimos.

habiéndose estimado la cuantía de la prestación como `alivio de vejez` a los 65 años, en 250 \$ USA anual<sup>652</sup>.

- Segundo Nivel, Contributivo y Obligatorio. Las personas cotizantes al viejo sistema pueden pasar al nuevo voluntariamente, recibiendo en su caso un bono de reconocimiento con los derechos adquiridos durante su afiliación al sistema antiguo; sin embargo, los que se incorporen al mercado de trabajo por primera vez lo harán obligatoriamente<sup>653</sup>, al igual que los trabajadores independientes si deciden afiliarse.

Financieramente se rige por:

Sistema financiero de capitalización<sup>654</sup> para la prestación de vejez<sup>655</sup>;

Cotización: 10% a cargo de los trabajadores para IVM.

Requisitos de acceso a la Pensión de vejez: disponer de saldo suficiente en la CCI, con independencia de la edad, con el que financiar una pensión mayor o igual al salario base<sup>656</sup>; a partir de los 65 años el asegurado tiene derecho a solicitar la prestación de jubilación.

Sistema de capitalización colectiva para los riesgos de invalidez y supervivencia (muerte).

---

<sup>652</sup>Equivalente al 40% del salario mínimo nacional (Fuente: Aponte Reyes, Guillermo; en la ponencia sobre Bolivia para la Reunión Técnica sobre Reformas de las Pensiones - Lisboa nov/97 - recogido en la Revista de la OISS 4/98; Madrid, 1998).

<sup>653</sup>En este aspecto, como en Chile, el Sistema Público adquiere carácter residual.

<sup>654</sup>En un primer momento, en buena parte debido a la falta de un adecuado mercado financiero, los aportes de los trabajadores se deben invertir en bonos del Tesoro General de la Nación. Así, Bolivia ofrece como característica propia, el financiar el sistema anterior con los fondos del nuevo modelo de la forma más clara.

<sup>655</sup>Previamente se utilizaba el sistema de reparto.

<sup>656</sup>En el Régimen de capitalización el salario base es el promedio de los ingresos ganados o cotizados de los últimos 5 años (60 meses).

La cuantía de la prestación por invalidez es del 70% del salario base del afiliado.

Requisitos de acceso a las prestaciones por supervivencia: 5 años efectivos cotizados.

Cuantía: 80% del salario base para el cónyuge viudo sin hijos;  
60% para el cónyuge con un hijo, para el huérfano 20%;  
50% para el cónyuge con dos o más hijos, distribuyéndose el 50% restante entre los hijos con derecho a pensión;  
20% para los ascendientes;  
10% para los hermanos;

Y en ningún caso, la suma global de prestaciones debe superar el 100% del salario base

Las modalidades de las prestaciones son similares a otras legislaciones:

Renta Vitalicia;

Mensualidad variable vitalicia;

Retiro programado.

- Tercer Nivel - Complementario y Voluntario para mejorar las prestaciones anteriores.

El Estado cubre la totalidad de las prestaciones en curso del régimen de reparto<sup>657</sup>.

3 - *Salud* (Decreto 21637 de 06/87; 22407 de 01/90 y 22578 de 08/90)

### 3.1. Asistencia Sanitaria.

---

<sup>657</sup> Déficit Previsional de la Reforma.

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes; e independientes a través de seguro voluntario.
- Financiación: cotización conjunta por salud.
- Prestaciones:
  - Requisitos - haber acreditado al menos una cotización mensual.
  - Duración - 26 semanas prorrogables en circunstancias especiales.
  - Cuantía - 75% del salario cotizable al inicio de la incapacidad.
- Gestión: Cajas de Salud.

- Campo de Aplicación: asegurada cotizante; y esposa o compañera de trabajadores activos o pasivos.
- Financiación: cotización conjunta por salud.
- Prestaciones: Asistencia sanitaria y prestaciones económicas;

429

Cuantía y Duración: 90% del salario previo durante los 45 días previos y los 45 días posteriores al parto.

- Gestión: Cajas de Salud y Servicios públicos del Estado.

#### 4 - Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional (Ley 24469 de 17/01/97)

- Campo de Aplicación: trabajadores afiliados al Seguro Social Obligatorio.
- Financiación: 2% de las retribuciones.
- Prestaciones:

Al accidentado:

- . Subsidio de incapacidad temporal durante 26 semanas prorrogables por otras 26.
- . Incapacidad mayor del 10% y menor del 25% de las facultades - se reconoce una indemnización global.
- . Incapacidad hasta el 60% de pérdida de facultades - pensión de invalidez en proporción a la incapacidad.
- . Y si la incapacidad supera esta cuota - calificación de invalidez permanente con el 100%.

A los familiares:

- . Del 50% al 80% de la pensión básica para viuda en función de cargas familiares.
- 20% para orfandad. Sin poder superar las prestaciones por supervivencia el 100% de la pensión básica.
- Gestión: Pública - Cajas de Salud  
Privada - Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP's).

#### 5 - Prestaciones Familiares.

- Campo de Aplicación: trabajadores afiliados al Sistema de Seguridad Social con cargas familiares.



- Financiación: cada empleador financia el coste de las prestaciones.
- Prestaciones: subsidio prenatal; subsidio de lactancia (ambos en especie); subsidio de natalidad; y subsidio de sepelio (un salario mínimo nacional una vez para los dos últimos)
- Gestión: Cajas de Salud.

## *6 - Desempleo.*

Legalmente no existe el seguro de desempleo.

### *8.2 El contexto económico y social de Bolivia*

La filosofía defensora de la Reforma Previsional Boliviana se basa en la confianza de que el nuevo sistema, con un ahorro administrado de una manera transparente y eficiente por administradoras privadas<sup>659</sup>, permitirá generar un círculo virtuoso a través de mayores inversiones, mayor crecimiento, más empleo, mayores ingresos y, por tanto, mayor bienestar para la población en su conjunto. El nuevo sistema no sólo permitiría mejorar las prestaciones y beneficios a la población asegurada y a los jubilados, sino también aumentar el nivel de ahorro interno<sup>660</sup>.

Esto se haría sin afectar el nivel de las pensiones de los actuales jubilados, ni los bienes de sus fondos gremiales, llamados en Bolivia Fondos Complementarios.

---

<sup>659</sup>Una Comisión de Límites, determinará de manera precisa los límites de inversión (por instrumento, emisor sector y riesgo) a los cuales deberá regirse cada AFP, tomando como parámetro lo establecido en la ley. Asimismo, los distintos instrumentos de renta fija y variable serán clasificados por riesgo o aprobados, respectivamente, por la Comisión Clasificadora de Riesgos, la cual dará su visto bueno sobre los instrumentos aptos para formar parte de las carteras. Todas las transacciones a cargo de las AFP's deberán ser efectuadas en mercados formales institucionalizados. Las estimaciones sobre el volumen negociado por las AFP el primer año de funcionamiento es del 1% del PIB y el año 2020 al 22% del PIB.

<sup>660</sup>Este planteamiento ha sido analizado con detenimiento para Chile al ser éste el país de la región con mayor experiencia en el funcionamiento de la Reforma.

<sup>661</sup>El programa económico en el que se inserta la `Reforma Previsional`, fue fruto de la presión de los organismos internacionales, que condicionaron su apoyo financiero y técnico a la aplicación de programas de ajuste estructural.

Dicho programa se basó, como ocurrió en otros países de América Latina, en:

- La eliminación del déficit fiscal y la búsqueda de un presupuesto equilibrado, sobre la base de la reducción del gasto público (incluidos despidos masivos del sector público a partir de agosto de 1985) y el incremento sustantivo de las recaudaciones.
- Política monetaria rigurosa, basada en la aplicación de un tipo de cambio único, real y flexible.
- Política de precios sin controles ni subvenciones.
- Política salarial sustentada en la libre contratación y el reconocimiento de incrementos salariales sobre la base de la inflación prevista para el siguiente año económico.
- Apertura del mercado interno al comercio internacional.

Los resultados más sobresalientes fueron:

- La inflación se redujo de una tasa promedio de 8.169% anual en 1.985 al 9,3% en 1.993.
- El déficit del sector público no financiero disminuyó del 25,7% en 1.984 al 3,1% en 1.994.
- Las exportaciones crecieron de 569 millones de dólares en 1.988 a 788 millones en 1.993. Las exportaciones no tradicionales aumentaron del 14% al 39% del total entre 1.980 y 1.993.
- La deuda externa privada y la bilateral, contratada con gobiernos, se redujo en más de 1.500 millones de dólares y cambió la estructura de la deuda externa,

---

<sup>661</sup>Fernández Saavedra, Gustavo - La transformación del Estado Social. Tendencia y desafíos; la experiencia boliviana. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS)- La Paz, marzo de 1.995.

convirtiéndola en multilateral, convenida con organismos internacionales, a mayores plazos y menor interés.

- La tasa de crecimiento del PIB llegó al 4,1% en 1.993, con tasas históricas entre 1.982 y 1.985 de -3,5% anual.
- Aumento de la inversión privada y se incrementó el nivel de los depósitos en el sistema financiero pasando de cerca de 450 millones a 2.093 millones entre 1.982 y 1.993, etc.<sup>662</sup>.

Sin embargo, al mismo tiempo, crecía la incidencia y la intensidad de la pobreza en el país. Según cifras de la CEPAL<sup>663</sup> el producto por habitante de Bolivia en 1.994 era 17% inferior al que tenía en 1.980. Los indicadores sociales de Bolivia junto con Honduras<sup>664</sup> y Haití son los peores de América Latina, y se sitúan en el límite inferior del promedio de los países de desarrollo humano medio, excluida China. En 1994, sólo el 35% de la población tiene acceso a los servicios de saneamiento (60% en la República Dominicana y 59% en Perú). La oferta calórica nacional, diaria, por habitante cubre apenas el 83% de las necesidades básicas de supervivencia, mientras que los promedios de la oferta de El Salvador (103%) y de Brasil (114%) son claramente superiores. La tasa de mortalidad infantil llega a los 89 por mil nacidos vivos (49 en Guatemala y 21 en Panamá). Cerca de 4,5 millones de bolivianos, de un total de 7 millones, están sumidos en pobreza absoluta<sup>665</sup>.

En este marco se inserta la reforma previsional boliviana hacia la capitalización.

---

<sup>662</sup>Saavedra, tomando como base informes del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social - ILPES, y del BID.

<sup>663</sup>CEPAL. Balance Preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. 1.994. Pág.4.

<sup>664</sup>Probablemente empeorados como consecuencia de las recientes catástrofes atmosféricas.

<sup>665</sup>PNUD. Informe sobre el Desarrollo Humano. 1.994. Pag. 150 y 152.

## **9. Sistema Previsional en Brasil**

La incorporación de la situación actual de la Seguridad Social en Brasil responde a la importancia relativa del país en la región, sin embargo, al no haberse implementado hasta la fecha una reforma estructural del sistema, quedaría fuera de la nota que caracteriza al resto de casos analizados.

<sup>666</sup>El Sistema Brasileño de Seguridad Social ha evolucionado, como en otras regiones, desde un sistema de seguros sociales con más o menos independencia a un sistema integrado de seguridad social.

La ampliación de la cobertura previsional fue acompañada de un proceso de unificación institucional y de homogeneización de las prestaciones. Así, la Ley Orgánica de Previsión Social - LOPS - de 1960, que uniformó el conjunto de riesgos cubiertos por los diferentes planes, y la creación del Instituto Nacional de Previsión Social - INPS -, en 1966, resultado de la fusión de los institutos corporativos entonces existentes.

La creación de un sistema básico y público de seguro social permitió la incorporación gradual de nuevos grupos sociales a la cobertura del sistema previsional: empleadores urbanos y rurales, trabajadores rurales, empleados domésticos e independientes, pasando a abarcar, por lo menos desde la `perspectiva jurídico formal`, a la totalidad de las personas que ejercen actividades remuneradas en el país<sup>667</sup>, con excepción de los funcionarios del Estado y de las diversas instancias de gobierno de la Federación, que poseen regímenes propios de previsión social.

---

<sup>666</sup>Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos - BISSI. Ediciones 1996 y 1998. AECI - OISS.

<sup>667</sup> Se ha de observar la importante participación del `sector informal` en la economía brasileña, para relativizar esta afirmación.

La creación del Ministerio de Previsión y Asistencia Social - MPAS - en 1964 y la institución del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social - SINPAS - en 1977, tuvieron como objetivos básicos la centralización de la responsabilidad de la elaboración y ejecución de las políticas de previsión, de salud, de asistencia social, así como una mayor coordinación entre los diversos órganos involucrados.

En 1990 se transfieren las áreas de asistencia social y de salud hacia los Ministerios de Acción Social y de Salud, respectivamente; en el período 1990 - 1992 fueron sancionadas las Leyes nº 8.080, 8.212 y 8.213, que reglamentan la Constitución Federal y disponen sobre la organización de la Seguridad Social, su financiación, sobre la organización del Sistema Único de Salud y sobre los beneficios de la asistencia social.

En el período 1992 - 1994 fue aprobada la Ley Orgánica de asistencia social (Ley nº 8.742); posteriormente, fue restablecido el Ministerio de Previsión y Asistencia Social, al cual se vinculan el Instituto Nacional del Seguro Social - INSS - y la empresa de informática `Dataprev´<sup>668</sup>.

Existen Consejos, de naturaleza consultiva, con representación de trabajadores, empleadores, beneficiarios y de los órganos gubernamentales; estos Consejos son: el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Consejo Nacional de Previsión Social, el Consejo Nacional de Salud y el Consejo Nacional de Asistencia Social.

La configuración actual del sistema de Seguridad social aparece en la Constitución Federal de 1988<sup>669</sup>.

---

<sup>668</sup> Informatización del sistema.

<sup>669</sup> Brasil está estudiando la posibilidad de implementar una reforma de su sistema previsional en el sentido en el que se ha hecho en otros países de la región, dando entrada a la capitalización como régimen complementario o alternativo. Existe un acuerdo de colaboración en materia de Seguridad Social entre la CEPAL y el Mº de Previsión Social (MPS).

*Ley 8213 de 24/04/91 y ley 8742 de 07/12/93 - Régimen General de Previsión Social (RGPS). Sistema financiero de Reparto simple con fondo único de financiación de las prestaciones de la Previsión Social.*

- Campo de Aplicación: trabajadores dependientes e independientes del sector privado; los funcionarios públicos tienen su propio sistema previsional.

1 - Vejez - 2 - Invalidez y Muerte

- Financiación:

Aportes Previsionales (para los tres riesgos IVM):

Trabajadores dependientes: cotización en función del nivel de salarios<sup>670</sup>:

8% con salarios hasta R\$ 287,27;

9% con salarios desde R\$ 287,27 a R\$ 478,78;

11% con salarios desde R\$ 478,78 hasta el tope de cotización (R\$ 957,56).

Trabajadores independientes: 20% del salario de cotización.

Empleadores: 20% del total de las remuneraciones pagadas (sin tope); el porcentaje es del 22,5% para las instituciones financieras, y del 12% para los empleadores de servicio doméstico.<sup>671</sup>

- Prestaciones

*Jubilación (vejez):*

Prestación por edad.

---

<sup>670</sup> Característica del modelo brasileño.

<sup>671</sup> Las personas físicas titulares de explotaciones agrarias contribuyen con el 2% sobre el valor de la producción comercializada (2,5% si es persona jurídica).

Requisitos: 65 años para los hombres y 60 para las mujeres (60 y 55 para los trabajadores del campo); a partir de 1996 se exigen 90 mensualidades de cotización, a incrementar hasta las 180 en el 2011. Cuantía: 70% del salario de beneficio (= ingreso medio de los últimos 36 meses) + 1% por cada 12 meses de cotización adicionales, con el límite del 100% del S.B. y con una cuantía máxima de prestación de 957,56 R\$.

**Prestación por tiempo de servicio<sup>672</sup>:**

Requisitos: 30 años de servicios reconocidos para los hombres, y 25 para las mujeres.

Cuantía: 70%<sup>673</sup> del S.B. + 6% por cada año adicional, llegando al 100% a los 35 años de servicio.

Existe una prestación especial por tiempo de servicio para profesiones peligrosas, en cuyo caso se exigen 15, 20 ó 25 años de servicio en función del riesgo;

**Prestación no contributiva.**

Requisitos: a mayores de 70 años sin recursos (67 años en 1998 y 65 años en el 2000)

Cuantía: Salario mínimo mensual.

***Invalidez:***

Requisitos: Padecer una incapacidad total y definitiva para el trabajo, constatada por medio de un reconocimiento médico pericial a cargo de la Previsión Social.; tiempo mínimo de cotización de 12 mensualidades, no exigible para enfermedades graves establecidas por ley.

---

<sup>672</sup>Brasil mantiene este tipo de prestación dentro del sistema de reparto.

<sup>673</sup>En la enseñanza es el 100% con los años de servicio mencionados. También es del 100% por legislación especial para periodistas, excombatientes, etc.

Cuantía: 100% del salario de beneficio (o base reguladora) + 25% si necesita ayuda como inválido<sup>674</sup>. La prestación tiene un mínimo (112 R\$) y un máximo (957,56 R\$).

### *Supervivencia (muerte).*

Requisitos: las prestaciones no están sujetas a periodo de carencia. Son beneficiarios el viudo, viuda, conviviente, hijos menores de 21 años y padres dependientes.

Cuantía: la pensión es del 100% de la base reguladora (S.B.) a repartir entre los beneficiarios, y revirtiendo en favor de los demás la parte de los 'partícipes' que cesan en la pensión.

- Gestión: Ministerio de Previsión y Asistencia Social (MPAS), como Ministerio de dirección o tutela, e Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) como Organismo gestor.

3 - *Salud*. ( Ley 8.080, de 19/9/90; Ley 8.142, de 28/12/90 y Ley 8.212, de 24/07/91).

### 3.1. Asistencia Sanitaria.

- Campo de Aplicación: el Sistema Único de Salud (SUS) tiene carácter universal.

- Financiación (para asistencia sanitaria, maternidad y prestaciones económicas): vía impuestos - 2% de la facturación y el 8% de las ganancias netas de las empresas<sup>675</sup> (18% para instituciones financieras).

---

<sup>674</sup> Similar a la calificación de Gran Invalidez en el caso español.

<sup>675</sup> Característica del modelo brasileño la fijación de alícuotas fiscales para la financiación de la seguridad social en materia de salud.



- Prestaciones:

Requisitos: El acceso a los servicios de salud es independiente de las contribuciones y del valor de los ingresos del ciudadano. No existe participación directa en el coste por parte del usuario

Duración: ilimitada.

La iniciativa privada puede participar de forma complementaria al SUS a través de contratos de derecho público o conciertos, teniendo preferencia las entidades benéficas y sin ánimo de lucro<sup>676</sup>.

- Gestión: Ministerio de Salud; Gobiernos estatales y Gobiernos municipales. El Sistema Único de Salud - SUS - se organiza a nivel federal (Ministerio de Salud), estatal (Secretarías Estatales de Salud) y municipal (Secretarías municipales de Salud).

### 3.2. Prestaciones económicas por enfermedad. (Ley 8212 y 8213 de 24/07/91)

- Campo de Aplicación: beneficiarios del RGPS.

- Prestaciones:

Requisitos: estar incapacitado para el trabajo por un período superior a 15 días, y con un período mínimo de cotización de 12 mensualidades cotizadas.

Cuantía: 91% de la base reguladora ( `salario de beneficio ´), hasta el límite de R\$ 957,56.

- Gestión: MPAS; INSS.

### 3.3. Maternidad:

---

<sup>676</sup>Está prohibida la participación directa e indirecta de empresas o de capitales extranjeros, salvo a través de la intermediación de organismos internacionales vinculados a la ONU, de entidades de cooperación técnica y de empréstitos.

- Campo de Aplicación: La prestación por maternidad se reconoce a toda asegurada empleada, a la trabajadora "avulsa"<sup>677</sup>, a la empleada doméstica y a la asegurada especial (trabajadora agraria en régimen de economía familiar).

- Prestación:

Duración: La prestación se otorga durante 120 días, a partir de los 28 días anteriores al parto. La asegurada especial y la empleada doméstica pueden solicitar este beneficio hasta 90 días después del parto.

Cuantía: remuneración íntegra; para la asegurada especial, el salario mínimo.

- Gestión: MPAS; INSS.

*4 - Accidentes laborales y enfermedades profesionales ( Ley 8.080 de 19/09/1990; Ley 8.212 y 8.213, de 24/07/1991).*

- Campo de Aplicación: los beneficiarios del RGPS.

- Financiación: cotización patronal entre el 1% y el 3% en función del riesgo.<sup>678</sup>

- Prestaciones: se incluye asistencia médica, prestación económica, prestaciones de rehabilitación, así como prestación por invalidez y por muerte a los familiares del accidentado fallecido.<sup>679</sup>

Requisitos: Las prestaciones no están sometidas a períodos de cotización previos.

Cuantía:

---

<sup>677</sup>"Avulsos": quienes prestan a diversas empresas, y sin vínculo laboral, servicios de naturaleza urbana o rural definidos como tales en la reglamentación.

<sup>678</sup>El titular de una explotación agraria contribuye con el 0,1% sobre el valor de la producción facturada.

<sup>679</sup>La realización de trabajos es compatible con el auxilio por accidente (para los trabajadores) o con la pensión por muerte (para los beneficiarios). (El auxilio por accidente y la pensión por muerte son compatibles con la prestación por seguro de desempleo). Son incompatibles: el auxilio por enfermedad con la prestación por jubilación o por maternidad; más de un auxilio por accidente; la jubilación por invalidez con otras prestaciones previsionales, salvo las asignaciones familiares.

- Auxilio por enfermedad: 91 % de la base reguladora<sup>680</sup>;
- Prestación por invalidez: 100% de la base reguladora;
- Auxilio por accidente: 50 % de la base reguladora;
- Pensión por muerte: 100% de la base reguladora (el beneficiario será el cónyuge y/o las personas dependientes del accidentado).

- Gestión: MPAS; INSS.

*5 - Desempleo.* ( Ley nº 7.998/1990; Ley 8.019/1990; Ley 8.900/1994).

- Campo de Aplicación: el trabajador desempleado a consecuencia de despido sin causa justificada.

- Financiación: a través del "Fondo de Amparo del Trabajador" (FAT), financiado a través de impuestos, abonados por las empresas, y equivalentes al 0,65 % del valor de facturación.

- Prestación:

Requisitos: haber sido despedido sin causa justificada; haber recibido salarios en el período de los 6 meses anteriores al despido; y haber trabajado, con vínculo laboral durante al menos 6 meses, en el período de los 36 meses anteriores al despido, que de lugar a la solicitud de la prestación por desempleo.

Duración: 3 meses si se ha trabajado un mínimo de 6 meses y un máximo de 11, en el período de referencia; 4 meses (mínimo 12 meses y máximo 23); y 5 meses (para un mínimo de 24 meses trabajados).

---

<sup>680</sup> Base reguladora = Salario de beneficio = ingreso medio de los últimos 36 meses.

Cuantía: se toma como base los 3 últimos salarios recibidos, hay una cuantía mínima correspondiente a 1 vez el salario mínimo (R\$ 112)<sup>681</sup> y una cuantía máxima entorno a 2 veces el salario mínimo (R\$ 224).

- Gestión: Ministerio de Trabajo y Delegaciones regionales de Trabajo.

*6 - Prestaciones familiares.* (Ley 8.212 y 8.213 de 24/07/1991).

- Campo de Aplicación: El 'salario familiar' se reconoce al asegurado empleado, excepto al doméstico, y al asegurado trabajador 'avulso', en proporción al número de hijos o equiparados; en cualquier caso menor de 14 años o inválido.

- Financiación: vía impuestos.

- Prestación:

Cuantía: R\$ 7,66 por cada dependiente, cuando el asegurado tiene retribuciones mensuales que no superen R\$ 287,27; R\$ 0,95 para cantidades mayores<sup>682</sup>.

- Gestión: MPAS; INSS.

---

<sup>681</sup> 1995 - 1996

<sup>682</sup> Prácticamente nulas.

Respecto a las cifras absolutas de Población Activa, y trabajadores por relación de dependencia, para la mayor parte de los países analizados, los datos actuales disponibles pueden ser los incluidos en la última edición del Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social en Iberoamérica (BISSI - 1998), a partir de los datos facilitados por las Administraciones de los distintos países.

Aquí se muestra el importante peso relativo de los trabajadores por cuenta propia, de afiliación voluntaria en la mayor parte de las legislaciones.

Es necesario expresar que se pueden producir diferencias con las cifras facilitadas en cuadros precedentes, en función del criterio de medición, de la base de datos tenida en cuenta, o, incluso, de la institución encargada de su elaboración; en cualquier caso estas diferencias no deben ser importantes.

# POBLACIÓN ACTIVA, OCUPADA Y DESEMPLEADA

(Por relación de dependencia)

(cuadro 32)

		1,995	%	1,996	%
<b>ARGENTINA</b>	a) Trabajadores ocupados asalariados				
	- Asalariados				
	- Funcionarios con empleo civil				
	- Funcionarios con empleo militar				
	b) Trabajadores ocupados por cuenta propia				
	c) Trabajadores desempleados	2,387,614	16.6%	2,544,344	17.3%
	(a + b + c) Trabajadores activos	14,383,215	100.0%	14,664,809	100.0%
<b>BOLIVIA</b>	a) Trabajadores ocupados asalariados	878,635	62.1%		
	- Asalariados	878,635	62.1%		
	- Funcionarios con empleo civil				
	- Funcionarios con empleo militar				
	b) Trabajadores ocupados por cuenta propia	377,941	26.7%		
	c) Trabajadores desempleados	158,644	11.2%		
	(a + b + c) Trabajadores activos	1,415,220	100.0%		
<b>BRASIL</b>	a) Trabajadores ocupados asalariados	40,798,847	55.0%		
	- Asalariados	36,171,465	48.8%		
	- Funcionarios con empleo civil				
	- Funcionarios con empleo militar	4,627,382	6.2%		
	b) Trabajadores ocupados por cuenta propia	15,719,098	21.2%		
	c) Trabajadores desempleados	4,509,833	6.1%		
	d) Otros	13,110,663	17.7%		
	(a + b + c + d) Trabajadores activos	74,138,441	100.0%		
<b>CHILE</b>	a) Trabajadores ocupados asalariados	3,397,240	65.6%	3,849,850	68.7%
	- Asalariados	3,397,240	65.6%	3,849,850	68.7%
	b) Trabajadores ocupados por cuenta propia	1,477,810	28.5%	1,448,820	25.9%
	c) Trabajadores desempleados	306,600	5.9%	301,990	5.4%
	(a + b + c) Trabajadores activos	5,181,650	100.0%	5,600,660	100.0%

# POBLACIÓN ACTIVA, OCUPADA Y DESEMPLEADA

(Por relación de dependencia)  
(cuadro 32 continuación)

		1,995	%	1,996	%
<b>COLOMBIA</b>	<b>a) Trabajadores ocupados asalariados</b>	4,616,622	65.0%	4,452,037	62.5%
	- Asalariados	4,214,691	59.3%	4,013,444	56.3%
	- Funcionarios con empleo civil	401,931	5.7%	438,593	6.2%
	- Funcionarios con empleo militar				
	<b>b) Trabajadores ocupados por cuenta propia</b>	1,792,631	25.2%	1,844,668	25.9%
	<b>c) Trabajadores desempleados</b>	695,329	9.8%	829,705	11.6%
	<b>(a + b + c) Trabajadores activos</b>	<b>7,104,582</b>	<b>100.0%</b>	<b>7,126,410</b>	<b>100.0%</b>
<b>COSTA RICA</b>	<b>a) Trabajadores ocupados asalariados</b>	833,786	67.7%	815,477	66.8%
	- Asalariados	661,654	53.7%	647,924	53.1%
	- Funcionarios con empleo civil	172,132	14.0%	167,553	13.7%
	- Funcionarios con empleo militar				
	<b>b) Trabajadores ocupados por cuenta propia</b>	334,269	27.1%	329,544	27.0%
	<b>c) Trabajadores desempleados</b>	63,517	5.2%	75,893	6.2%
	<b>(a + b + c) Trabajadores activos</b>	<b>1,231,572</b>	<b>100.0%</b>	<b>1,220,914</b>	<b>100.0%</b>
<b>URUGUAY</b>	<b>a) Trabajadores ocupados asalariados</b>	996,641	66.1%		
	- Asalariados	745,636	49.5%		
	- Funcionarios con empleo civil	194,769	12.9%		
	- Funcionarios con empleo militar	56,236	3.7%		
	<b>b) Trabajadores ocupados por cuenta propia</b>	373,264	24.8%		
	<b>c) Trabajadores desempleados</b>	137,500	9.1%		
	<b>(a + b + c) Trabajadores activos</b>	<b>1,507,405</b>	<b>100.0%</b>		

Fuente : BISSI 1998, a partir de la información suministrada por las administraciones de los distintos países.

## 10. A modo de Resumen

A continuación se muestra un esquema básico de las características más sobresalientes de los distintos modelos de Previsión Social estudiados, para los riesgos de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM), y de las posibles relaciones del Sistema de Seguridad Social con la Informalidad y la Redistribución.

*Igualmente de forma expresa se recoge la repercusión de las reformas sobre el sistema financiero de reparto (en muchos casos PME) en función de la `sustituibilidad` o `complementariedad`, respecto al nuevo sistema financiero de capitalización; también se incluye la forma de reconocer los derechos adquiridos a los afiliados en el sistema previo, origen de buena parte del déficit previsional derivado de las reformas.*

Por lo que respecta a la Informalidad la voluntariedad u obligatoriedad en la afiliación de los trabajadores independientes, condiciona la relación existente o a existir entre este grupo de trabajadores y el Sistema; aspecto éste extensamente tratado en el cuerpo de la Tesis, en particular en el ejercicio sobre modelización de la `Demanda de Previsión Social`.

Los aspectos redistributivos mostrados se limitan a las Garantías de Pensiones Mínimas, Prestaciones no contributivas; y Prestaciones Familiares, en su caso. Ya se han descrito en la parte dedicada a ello políticas complementarias de Gasto Social, que no se contemplan en lo que se puede entender estrictamente como Sistema de Seguridad Social.

Por su parte, datos referidos a la evolución de la magnitud de la pobreza y de la distribución de la renta en América Latina quedan recogidos en los cuadros 3 y 4, respectivamente, ambos elaborados por la CEPAL, y que están incluidos en la parte dedicada expresamente al fenómeno de la pobreza.



Hay que señalar como salvedad que con los cuadros disponibles no se pueden establecer relaciones causales entre políticas sociales y evolución de la pobreza, ya que coexisten toda una serie de factores que determinan el comportamiento de ésta, tales como: orígenes históricos, tasas de dependencia elevadas, escasos niveles de educación, precaria inserción laboral, baja productividad, salarios insuficientes, círculos viciosos de marginación heredada (y de herencia de riqueza como contrapunto), etc.

La incidencia de las reformas en materia de previsión social sobre los niveles de pobreza y marginación es de difícil análisis por dos razones fundamentales, una ya puesta de manifiesto como es la influencia de múltiples factores, la otra, la muy reciente puesta en marcha de dichas reformas lo que determina la juventud de los nuevos sistemas y el escaso volumen de pasivos causados desde entonces.

# MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

(Elaboración propia a partir del análisis de casos)

## CHILE

## ARGENTINA

### I.V.M. - PENSIONES

* Legislación actual	Decreto Ley 3500 de 1980 en vigor desde 1981	Ley 24241 de 09/93 en vigor desde 15/07/94 (SIJP) Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones
* Campo de aplicación (y relación con el trabajo independiente)	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes - voluntario (para los trabajadores incorporados al mercado laboral a partir de 1983 la inclusión en el sistema ha sido obligatoria).	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes -obligatorio (dos regímenes de libre elección para el trabajador)
* Garantías Estatales		
Garantía de Pensión Mínima - Vejez - Invalidez y Supervivencia	85% del S.M. Con 20 años de cotización (residual) 85% del S.M. Con 10 años de cotización o con dos dentro de los últimos cinco (ver anexo P.min.) El Estado cubre el capital necesario cuando se haya extinguido el saldo de la CCI (sistema también empleado en México).	Existe Pensión Mínima a cargo del R.Previsional Existe Pensión Mínima a cargo del R.Previsional
Garantías del Sistema	Bonos de reconocimiento. Garantía complementaria de rentabilidad mínima. Garantía en caso de quiebra de AFP para I.M. Garantía en caso de quiebra de Cía de Seguros para Rentas Vitalicias con límite de cuantía	PBU y PC para todos los afiliados PAP para los del Régimen Previsional Público Garantía en caso de quiebra de AFP para I.M. Y Retiro Transitorio. Garantía en caso de quiebra de Cía de Seguros para Rentas Vitalicias.
* Aportaciones más características al Modelo	Sistema Previsional de Capitalización Individual obligatoria y sustitutiva del Régimen de Reparto.	Sistema Previsional Mixto: Régimen Público y Régimen Mixto donde la aportación del empresario se destina a financiar el Régimen de Reparto. Competencia en la gestión de los fondos pero no en la recaudación de los aportes (a cargo de la DGI) Gestión Privada de los Riesgos Profesionales.

## MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

	CHILE	ARGENTINA
<b>I.V.M. - PENSIONES</b>		
* Repercusión sobre el Sistema Financiero de Reparto (previo a las Reformas, junto a la PME en algunos casos)	El sistema de capitalización es obligatorio para los que se incorporan al Mercado de Trabajo a partir de 1983. El Reparto queda sustituido, limitándose a un carácter residual a extinguirse cuando los últimos afiliados al mismo mueran.	Los que opten por el Régimen Mixto cofinancian también el Sistema de Reparto con las aportaciones patronales (16%), sin embargo éstas pueden ser reducidas por el Gobierno de la Nación según las distintas regiones del país (entre el 30% y el 80%)
* Reconocimiento de los derechos del Sistema Previo	Introduce la figura del 'bono de reconocimiento' utilizada posteriormente en otras legislaciones como deuda explícita por contribuciones al régimen anterior.	A través de la Pensión Compensatoria (PC) = n° de años de aportes al anterior sistema * 1,5% del salario medio de los últimos 10 años (máx.a tener en cuenta 35 años).
<b>Mecanismos Redistributivos desde el Sistema</b>		
* Vejez - Prestaciones no contributivas	Para mayores de 65 años e inválidos mayores de 18	Para mayores de 70 años y con 10 años de aportes para I.S - 65 años
* Prestaciones Familiares	Monto único desde 01/07/97	Prestación Familiares y económica por maternidad con límite de ingresos.

# MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

## PERÚ

## COLOMBIA

### I.V.M. - PENSIONES

* Legislación actual	D.L.25897 de 12/92 Reglamento que la desarrolla por Decreto Supremo 004-98-EF de 21/01/98	Ley 100 de 1993, en vigor desde 03/94
* Campo de aplicación (y relación con el trabajo independiente)	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes - voluntario (existe libertad de elección de Régimen).	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes - voluntario (existe libertad de elección de Régimen).
* Garantías Estatales		
Garantía de Pensión Mínima - Vejez - Invalidez y Supervivencia	Prevista por la legislación pero no implementada.	R. Solidario: P.M = S.M con 55 años (M) ó 60l (H), y 1000 semanas de cotización. Idem I.M. R. Ahorro Indiv.: garantía residual del S.M. (62 años H, 57 años M, y 1150 semanas). Idem I.M.
Garantías del Sistema	Garantía de rentabilidad mínima.	No hay garantía de rentabilidad residual a cargo del Estado. Garantía de Prestaciones ante incumplimiento de AFP's o Cías aseguradoras.
* Aportaciones más características al Modelo	Sistema Previsional Mixto alternativo: - Sistema Nacional de Pensiones (SNP) - Reparto - Sistema Privado de AFP's Descobertura de los riesgos de I.M. A los trabajadores previamente enfermos o inválidos.	Sistema Previsional Mixto alternativo: - Régimen Solidario de PME. - Régimen de Ahorro Individual de Solidaridad Los afiliados se pueden cambiar de régimen una vez cada tres años. Los aportes previsionales son iguales para ambos Reg. Las Reservas del ISS (PME) pueden ser invertidas mediante contrato fiduciario con ent.finan.con garantía de rentab.

## MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

### PERÚ

### COLOMBIA

#### I.V.M. - PENSIONES

* Repercusión sobre el Sistema Financiero de Reparto (previo a las Reformas, junto a la PME en algunos casos)	Sistema Previsional Mixto alternativo. El Reparto (teórica PME) pierde obligatoriedad como sistema financiero. (A la capitalización irán con seguridad las rentas medias y altas y los que piensen que pierden con el 'Reparto').	Idem que en Perú, con la característica de poder cambiar de Régimen cada tres años. Con la nueva ley se pretende ajustar la realidad al concepto técnico de PME.
* Reconocimiento de los derechos del Sistema Previo	Bono de reconocimiento - calculado mediante una estimación de aportes, dando por cotizado el 50% del período entre los 20 años del asegurado y la fecha de la reforma (o más si quedara demostrado). El Bono debe mantener su valor	Bono pensional - se reconocerá a los trabajadores que se traspasen de sistema, el tiempo cotizado al sistema de PME, no menor a 150 semanas, por el valor de lo que hubiera debido acumular en una CCI por el mismo período.

#### Mecanismos Redistributivos desde el Sistema

##### \* Vejez - Prestaciones no contributivas

Existen subsidios no contributivos a grupos marginados

##### \* Prestaciones Familiares

n.d.

Prestaciones no contributivas para personas con pocos recursos, condicionado a recursos públicos.

# MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

	URUGUAY	MÉXICO
<b>I.V.M. - PENSIONES</b>		
* Legislación actual	Ley 16713 de 3/9/95, en vigor desde 1/4/96	Decreto Ley del Seguro Social 12/95, en vigor desde 01/07/97
* Campo de aplicación (y relación con el trabajo independiente)	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes - voluntario (adscripción a un régimen u otro en función del nivel de ingresos - El primer tramo siempre al R.de Solidaridad).	Sistema obligatorio para trabajadores dependientes y voluntario para autónomos, trabajadores domésticos y empleados domésticos.
* Garantías Estatales		
Garantía de Pensión Mínima - Vejez	Pensión mínima por jubilación ordinaria a los 60 años. Existe P.mínima por jubilación a edad avanzada (70), con 15 años de cotización. En el sistema de Capitalización las asignaciones de jubilación mínima son equivalentes al 75% de los mínimos previstos en el régimen público.	Para IVM - Pensión garantizada del S.M., aportando el Estado el monto complementario necesario, con requisitos de edad y periodos de cotización. La prestación tendrá lugar bajo la modalidad de "retiro programado"; así, el Estado no incorpora el capital necesario hasta que se agote el saldo de la CCI del afiliado (como en Chile).
-Invalidez y Supervivencia		
Garantías del Sistema	La Garantía del Estado sólo es aplicable a la entidades de propiedad estatal.	No existe garantía de rentabilidad mínima por el Estado.
* Aportaciones más características al Modelo	Régimen de Capitalización complementario, voluntario para el 50% de las rentas bajas y obligatorio para las rentas altas. El aporte patronal se destina a la financiación del régimen de reparto como en el caso argentino. También como en Argentina existe competencia en la gestión de los fondos pero no en la recaudación. Renta Vitalicia como única modalidad de Prestación.	Régimen de Ahorro Individual, el afiliado opta entre percibir la pensión bajo el viejo sistema, transfiriendo al Estado el saldo de la CCI. No existen "bonos de reconocimiento", el proceso es inverso. I.y M. Son administradas directamente por el IMSS. Las AFOREs deben ajustarse a una cuota de mercado. Dentro de las AFOREs existen fondos de distinto riesgo

## MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

	URUGUAY	MÉXICO
<b>I.V.M. - PENSIONES</b>		
* Repercusión sobre el Sistema Financiero de Reparto (previo a las Reformas, junto a la PME en algunos casos)	Las rentas del trabajo superiores a un nivel establecido, están obligadas a cotizar por el exceso de dicho nivel al régimen de capitalización.	El Sistema de Reparto queda sustituido por la Capitalización como Régimen de Ahorro individual obligatorio.
* Reconocimiento de los derechos del Sistema Previo	Se reconocen como derecho adquirido los aportes realizados antes de la reforma, al igual que se van generando los derechos por las aportaciones al sistema de 'Reparto' hasta los 5000 pesos.	El afiliado opta entre percibir la pensión bajo el viejo sistema, en cuyo caso el Estado paga vía IMSS recibiendo el saldo de la CCI del afiliado, o en pensionarse bajo el régimen de capitalización. La primera opción dará lugar al reconocimiento de los derechos adquiridos en el sistema de reparto. No existe la figura del 'bono de reconomiento', traspasable a la CCI, sino que se produce, en su caso, un proceso inverso.
<b>Mecanismos Redistributivos desde el Sistema</b>		
* Vejez - Prestaciones no contributivas	El Modelo Público Profesional está complementado por un modelo público selectivo con un objetivo distributivo, dirigido hacia sectores de la sociedad de menores ingresos no integrados en sectores estructurados del mercado de trabajo con prestaciones no contributivas de IVM para mayores de 70 años y financiado por recursos fiscales.	
* Prestaciones Familiares	Asignaciones familiares como prestaciones no contributivas en función del nivel de ingresos.	n.d.

# MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

	COSTA RICA	BOLIVIA
<b>I.V.M. - PENSIONES</b>		
* Legislación actual	Reglamento 6892, en vigor desde 01/02/95	Ley de Pensiones 1732 de 26/11/96, en vigor desde el 01/05/97
* Campo de aplicación (y relación con el trabajo independiente)	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes - voluntario	Trabajadores dependientes - obligatorio Trabajadores independientes - voluntario (para los trabajadores incorporados al mercado laboral por 1ª vez, la inclusión en el sistema es obligatoria).
* Garantías Estatales		
Garantía de Pensión Mínima - Vejez  - Invalidez y Supervivencia	Para IVM, existen P.mínimas con requisitos de edad y cotización. También para riesgos profesionales.	La finalidad de las Pensiones Mínimas las cumple el Fondo no contributivo comentado seguidamente, en el apartado de 'reconocimiento de derechos'.
Garantías del Sistema	No existe garantía residual a cargo del Estado	El Estado cubre el total de las prestaciones en curso del régimen de reparto.
* Aportaciones más características al Modelo	Sistema compuesto por un Régimen Previsional (PME) y un Régimen Privado de Pensiones Complementarias con dos tramos, uno obligatorio y otro voluntario. La importancia relativa del régimen de beneficio definido (PME) y del de contribución definida (Capitalización), es flexible y puede ser revisada en el futuro en función de los resultados.	Nivel Básico Universal, financiado con el 50% de la privatización de empresas públicas. Segundo Nivel, contributivo, obligatorio - capitalización. Sistema de Capitalización colectiva para I.M. Tercer Nivel, voluntario y complementario (común en todas las legislaciones). Las inversiones deben realizarse en Bonos del Tesoro; se cubren así las necesidades de financiamiento del Estado, incluidas las derivadas del déficit previsional.



## MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

	COSTA RICA	BOLIVIA
<b>I.V.M. - PENSIONES</b>		
* Repercusión sobre el Sistema Financiero de Reparto (previo a las Reformas, junto a la PME en algunos casos)	El Régimen Previsional previo, financiado por el sistema de PME se mantiene como primer nivel para todos los afiliados, a su vez se implementa como complementario un régimen de capitalización con dos tramos: uno obligatorio y otro voluntario.	La capitalización es obligatoria para todos los trabajadores que se incorporen al Mercado de trabajo por primera vez después de la entrada en vigor de la Reforma (como en el caso chileno).
* Reconocimiento de los derechos del Sistema Previo	No hay un traspaso de derechos de un sistema a otro, sino que se generan dos pensiones: una por cada régimen o sistema.	Existen bonos de reconocimiento para los que se traspasen del reparto a la capitalización con los derechos adquiridos, sin embargo puede hacerse difícil la comprobación de las aportaciones correspondientes.  Se crea también un Fondo no contributivo con el 50% de los fondos generados por las privatizaciones realizadas por el Estado para los mayores de edad a finales de 1995; a los 65 años percibirán una prestación uniforme a modo de alivio en la vejez (estimado en la actualidad en 250 \$ anual).
<b>Mecanismos Redistributivos desde el Sistema</b>		
* Vejez - Prestaciones no contributivas	Existen pensiones asistenciales previa comprobación de recursos (ingreso < 50% P.mínima VM), mayores de 65 años, o inválido o viuda mayor de 55 años o con hijos.	
* Prestaciones Familiares	Legalmente establecido para trabajadores de bajos ingresos pero sin aplicación práctica.	Sin forma de renta, y financiadas por los empleadores.

## MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA (relaciones con la Informalidad y la Redistribución)

### BRASIL

#### I.V.M. - PENSIONES

* Legislación actual	Ley 8213 de 24/04/91 y ley 8742 de 7/12/93 - Régimen General de Previsión Social.
* Campo de aplicación (y relación con el trabajo independiente)	Trabajadores dependientes e independientes del sector privado.
* Garantías Estatales	
Garantía de Pensión Mínima	
- Vejez	Para IVM existen prestaciones mínimas (112 R\$), una vez cumplidos los requisitos en cada caso.
- Invalidez y Supervivencia	
Garantías del Sistema	
* Aportaciones más características al Modelo	Sistema Financiero de Reparto simple con fondo único de financiación de las prestaciones. Cotización en función del nivel de ingresos
* Repercusión sobre el Sistema Financiero de Reparto (previo a las Reformas, junto a la PME en algunos casos)	Mantiene como Régimen Financiero el Reparto.
* Reconocimiento de los derechos del Sistema Previo	No hay traspaso de Sistema.
Mecanismos Redistributivos desde el Sistema	
* Vejez - Prestaciones no contributivas	Para mayores de 70 años sin recursos (de 65 años para el año 2000). - Salario Mínimo.
* Prestaciones Familiares	"salario familiar", para personas con escasos recursos.

## **CONCLUSIONES**

**CONCLUSIONES:**

El objetivo inicialmente planteado ha sido establecer las relaciones existentes entre Seguridad Social, Pobreza y Sector Informal en América Latina, sin olvidar que estas tres realidades se insertan en un contexto económico, social y cultural determinado, donde existen complejas interrelaciones entre todos y cada una de sus partes; y que pretenden ser estudiadas mediante un enfoque sistémico sin descuidar ningún elemento que pudiera ser relevante.

Se trata de poner de manifiesto la incidencia de las políticas sociales de seguridad social sobre la pobreza y la distribución del ingreso en América Latina y de la respuesta que éstas ofrecen respecto a la especial realidad del mercado de trabajo de la región, caracterizado por una gran masa de empleo poco productivo, la mayor parte de él inmerso en el sector informal de la economía.

Así, según se ha ido avanzando en el estudio se ha llegado a diferentes conclusiones que en ocasiones han cuestionado determinadas hipótesis o prejuicios generalmente aceptados tanto por ciertos sectores de la opinión pública como por parte de los creadores de opinión.

Partiendo de lo más general se puede concluir que:

- 1 - En América latina la evolución de la seguridad social muestra a ésta como una parte de la *‘recompensa’* que la sociedad proporciona a sus miembros en función de la capacidad de organización y presión e *‘importancia relativa’* de éstos dentro de la misma (ocupación, sector económico, localización geográfica, poder militar, etc.). Parafraseando a Mesa Lago: *‘la tradicional estratificación de la seguridad social en estos países es un reflejo de la estratificación global de la sociedad’*.

2 - El papel redistributivo en los Sistemas de Seguridad Social no ha sido prioritario; desde un punto de vista histórico, y en esta línea cabe decir que la lucha contra la pobreza y la marginación en América Latina no se ha desarrollado mediante políticas de seguridad social, sino mediante una `caridad` institucionalizada y una focalización del gasto social, siempre con la limitación de los recursos disponibles y las prioridades políticas marcadas.

En la década de los ochenta y primeros años de los noventa, según la Comisión Económica para América Latina (CEPAL)<sup>1</sup>, en América Latina hay indicios de que los gastos en educación y salud se distribuyeron progresivamente; en un intervalo de entre el 20% y el 33% del total del gasto focalizado, para el primer componente, en el primer quintil de ingresos para los casos de Costa Rica - 20%, Bolivia - 24%, Chile y Colombia - 27%, y Uruguay - 33%; y para estos mismos en un intervalo entre el 20% y el 40% en salud. En el mismo ámbito y período y en términos agregados, el gasto social muestra una estructura levemente progresiva que se ve penalizada por la importante regresividad del gasto en Seguridad Social; así, y muy sobresalientemente para el caso chileno, en 1993, doce años después de la puesta en funcionamiento de la reforma previsional, sólo el 4% del total del gasto en seguridad social (considerado independientemente del destinado a la asistencia social), es recibido por el 20% de la población de ingreso más bajo.

3 - En América Latina en general, con una importante heterogeneidad regional, la pobreza y la desigual distribución de la renta alcanza unas magnitudes ineludibles a la hora de plantear cualquier medida de política económica. Coexisten una vieja pobreza endémica heredada, y una `nueva pobreza` generada por la crisis de los años ochenta y el ajuste y la

---

<sup>1</sup>Se puede consultar el cuadro 28 en la página 207.

---

reestructuración, de marcado signo neoliberal, que supuso el cambio de modelo económico de desarrollo impuesto por las exigencias de la economía internacional. En 1994 y para 14 países el 39% de los hogares se encontraba, según CEPAL, bajo la línea de pobreza (17% en condiciones de indigencia), llegando al 52% en Perú o al 73% en Honduras.

Es en este contexto y no en otro en el que se plantea la revisión y reforma de los modelos de seguridad social.

4 - Otro elemento básico diferenciador de la realidad latinoamericana es el comportamiento del mercado de trabajo y la importancia del Sector Informal dentro de la economía. La cuantificación del 'trabajo informal' ofrece una complejidad ya comentada en la parte dedicada a su metodología. La CEPAL incorpora en su concepto de informalidad a empleadores con menos de cinco trabajadores, asalariados en establecimientos de hasta cinco trabajadores, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados, y empleados domésticos; con esta base, dicha institución llega a establecer como intervalos de 'informalidad', para 1992 y para 12 países, entre el 30,5% (Costa Rica) y el 48,1% (Bolivia) de la población masculina, y entre el 36,9% y el 62,5% en el caso de las mujeres<sup>2</sup>. Sin embargo, y como salvedad, entender como distintivo de este sector el tamaño de los establecimientos puede representar tomar como característica identificativa lo que sólo debiera ser una hipótesis de partida.

Profundizando en el estudio se observa que el sector informal no siempre responde a un mero excedente de fuerza de trabajo, como inicialmente se podría pensar, y por lo tanto en este sentido se ha de diferenciar entre un sector informal que proporciona niveles de ingreso por encima de la línea

---

<sup>2</sup>Se puede consultar el cuadro 24 en la página 156.

de pobreza, y para el cual puede ser útil una política de vinculación con el sistema de seguridad social contributivo vigente en cada país (sin olvidar que el acceso a la seguridad social no constituye una prioridad para quienes trabajan en el sector informal, principalmente debido a su incierta carrera ocupacional lo que dificulta la constancia en las aportaciones al sistema); y aquella parte del sector informal de subsistencia o refugio, de escasísima productividad laboral y para los cuales la solución ha de ser otra.

Así, a modo de ejemplo, y siguiendo con la CEPAL como fuente, sólo el 4% de los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos del sector de la industria y construcción en áreas urbanas se encontraba en 1994 bajo la línea de pobreza en el Gran Buenos Aires, mientras que para ese mismo momento y grupo de trabajadores en Honduras el 84 % se podía considerar pobre (32% en Venezuela, 46% en Bolivia). El problema se agudiza en el momento en el que se trata la realidad del campo latinoamericano, donde entre el 40% y el 70% de los cuentapropistas, como subgrupo en su mayor parte 'informal', se hallan en situación de pobreza (con excepciones como Costa Rica o Chile)<sup>3</sup>.

En esta línea, ni todo el sector informal es pobre ni el hecho de pertenecer al Sector Formal de la economía salvaguarda de la pobreza a las familias, sino que en muchos países de América Latina una alta proporción del total de ocupados en situación de pobreza son asalariados del sector formal<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>Se pueden consultar los cuadros 19 en la página 134, y 20 en la 135.

<sup>4</sup>Utilizando la polémica diferenciación operativa, generalmente empleada, entre empresas de más o menos de cinco trabajadores, en 1994 en Colombia el 58% del total de pobres trabajaban en la primera sección de empresas, 46% en Chile y 71% en México; en Venezuela el 21% del total de personas residentes en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza se encontraba empleado en el sector público para ese mismo año. (Cuadro 18, página 133).

5 - Es fundamental examinar los factores determinantes de los salarios, insuficientes cuando se derivan de trabajos no productivos y en muchos casos injustos en función de su valoración como factor de producción, magnitud base para el establecimiento de las futuras pensiones. Dado que al tratar el problema de la pobreza, la distinción entre sector formal e informal no parece del todo operativa, lo que sí se presenta como una necesidad esencial es el potenciar la productividad de todas aquellas actividades que generan recursos insuficientes para la digna supervivencia de las personas que las desarrollan y sus familias dependientes. Cuantitativamente en el período 1990 - 1994, para el total de países con información disponible, el 42% del total de ocupados lo estaba en sectores de baja productividad, proporcionándose ingresos equivalentes a 2,7 veces la línea de pobreza.

Por otra parte, en América Latina, el tener un empleo de jornada completa, de más de 40 horas semanales, no asegura a los trabajadores quedar fuera de la pobreza<sup>5</sup>. Para 1994, en las zonas urbanas de la mayoría de los países, el porcentaje de personas ocupadas en empleos de jornada completa, cuyo ingreso es inferior a dos y media veces el valor de la línea de pobreza per cápita<sup>6</sup>, se concentra entre el 20% y el 40%. Se trata de personas que no perciben el ingreso laboral que, en las zonas urbanas, constituye un umbral debajo del cual, aunque se satisfagan las necesidades nutricionales y otras de carácter básico, se sigue estando por debajo de lo que podemos entender como nivel mínimo de bienestar. En Argentina, Costa Rica y Uruguay este porcentaje oscila entre un 10% y un 15%; en Honduras, cuya incidencia de pobreza se cuenta entre las

---

<sup>5</sup>Se puede consultar el cuadro 21 en la página 139.

<sup>6</sup>La determinación de la línea de pobreza de cada país se basa en la estimación del costo de una canasta básica de alimentos que cubre las necesidades nutricionales de la población; al valor de la canasta ( `línea de indigencia `) se suma una estimación de los recursos que permiten satisfacer el conjunto de las necesidades no alimentarias de los miembros del hogar.



más altas de la región, el porcentaje es cercano al 60%. Colombia con un 46,7%; Brasil - 43%, ó Mexico - 39,3%, son otros casos representativos de esta situación. También existe un sobredimensionamiento de la jornada laboral, la sobreocupación es el medio que les permite superar el umbral mínimo de ingresos.

6 - La lucha contra la pobreza ha de disponer también de políticas destinadas al mejoramiento de los recursos humanos; un gasto social redistributivo, y un sistema tributario no regresivo. Sin embargo, en América Latina, la reciente crisis económica y los posteriores procesos de ajuste, han producido recortes en materia educativa (actualmente en proceso de lenta recuperación), se han implantado reformas fiscales regresivas centradas en impuestos indirectos, y, como ha sido analizado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), se ha creado empleo de muy baja calidad con menor estabilidad laboral, menor protección laboral en materia de salarios mínimos, condiciones de trabajo y seguridad social.

La ausencia de Seguridad Social para estas mayorías y su marginación supone un peligro real de ‘Inseguridad Social’ para todos.

7 - En un contexto en el que más de la mitad de la población se encuentra al margen de los Sistemas de Previsión Social, el Modelo Bismarckiano de Seguridad Social, con proporcionalidad entre aportaciones y prestaciones, no parece ser el mejor mecanismo de redistribución y lucha contra la pobreza, sobre todo para los países menos desarrollados<sup>7</sup>.

Se crea una polarización entre una minoría que disfruta de condiciones de atención similares a la de los países industrializados, mientras la mayoría

---

<sup>7</sup> Se puede consultar el cuadro 29 en la página 243.

de la población no está cubierta o recibe prestaciones mínimas y/o de ínfima calidad. Para el caso de Chile, los datos suministrados por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones muestran como la relación de cotizantes respecto al total de afiliados ha ido disminuyendo, con escasos repuntes, hasta el 55,67% en 1995 y 56,02% en 1996, de tal forma que para 1996 de algo más de 5,5 millones de afiliados alrededor de 3,1 millones cotizan<sup>8</sup>; en Argentina a diciembre de 1995, el 62% del total de afiliados era considerado aportante, porcentaje que bajaba al 55,9% en el régimen de capitalización<sup>9</sup>.

Lo anterior matiza de forma pesimista los porcentajes de cobertura de los sistemas ya que un afiliado no cotizante está `cubierto`, pero muy probablemente insuficientemente protegido.

A esto se añade la concentración de la propiedad y la renta en una minoría y la precariedad en la productividad y el empleo para la mayoría<sup>10</sup>.

8 - La distribución de los gastos de la seguridad social por programas es un indicador de su progresividad, a mayor proporción en gastos de asistencia social, salud y asignaciones familiares, y menor en pensiones (proporcionales a las cotizaciones), mayor progresividad y viceversa. El descomponer la seguridad social en programas independientes a los que pueda acceder el trabajador informal en función de sus posibilidades y prioridades puede ser visto como una vuelta al `seguro social` o como una solución ante la `no cobertura`, todo ello sin olvidar el cada vez mayor peso que habría que dar a los programas no contributivos.

---

<sup>8</sup>Se puede consultar el cuadro 11 del caso chileno en la página 322.

<sup>9</sup>Se puede consultar el cuadro 1 del caso argentino en la página 361.

<sup>10</sup>Se puede consultar el cuadro 4 en la página 86.

9 - Para realizar un correcto diseño de un programa de pensiones (y de prestaciones económicas en general) se ha de distinguir, y sobre todo en una región como América Latina, el caso de quienes han vivido bajo condiciones de pobreza crónica de la situación de los que quedan en un estado de necesidad por la suspensión de la remuneración habitual. Esta distinción y su ponderación ha de llevar al desarrollo de programas de carácter asistencial o programas de carácter contributivo.

En este sentido la orientación que han tomado las Reformas de los Sistemas de Seguridad Social en América Latina no parece la más adecuada para alcanzar los deseables objetivos de la universalidad, la solidaridad y la lucha contra la pobreza.

10 - Los efectos en términos de equidad de los sistemas de previsión social en su parte contributiva no dependen de su carácter público o privado, sino de la naturaleza individual o colectiva de los mecanismos de financiamiento y prestaciones; sólo si se establece un vínculo colectivo<sup>11</sup> hay posibilidades de redistribuir. Y a este respecto el proceso de sustitución del Sistema de Reparto por la Capitalización Individual no parece favorecer la solidaridad y la redistribución en la financiación de la Seguridad Social.

11 - La sustitución progresiva de los sistemas de reparto por capitalización que se están realizando en la región, se basan en precondiciones y objetivos que en muchas ocasiones no se dan o lo hacen incipientemente, tales como unos mercados financieros desarrollados, un sistema tributario que funcione, infraestructuras suficientes, un sector informal en vías de 'formalización' por lo que a cobertura social se refiere, un nivel educacional adecuado, etc. Es importante saber si la Reforma del Sistema

---

<sup>11</sup>Tanto en Pensiones como en Salud.

Previsional en este sentido va a suponer un motor con el que llegar a los puntos anteriores, o si, por el contrario, dichos puntos son una condición previa para que una reforma de estas características tenga éxito desde el punto de vista de crecimiento económico y desarrollo social.

12 - Aunque existe un completo abanico de posibilidades en las reformas realizadas en la región por lo que respecta a la obligatoriedad (o voluntariedad) y al carácter sustitutivo (o complementario) del nuevo sistema, en cualquier caso significa a medio o largo plazo el fin del 'Reparto' como sistema de financiación de las pensiones.

Las alternativas de reforma son:

- \* Racionalización de los sistemas tradicionales - Ajustes al reparto simple o Prima Media Escalonada: Brasil

- \* Programas privados; de capitalización; obligatorios; y sustitutivos: Chile (1981); Bolivia (Ley de Pensiones 1732 de 26/11/96, en vigor desde 01/05/97); México (D.L del Seguro Social 12/95; pospuesta la entrada en vigor a 01/07/1997 por Decreto 07/11/96).

- \* Programas privados; de capitalización; voluntarios; y sustitutivos: Perú (D.L. 25897 12/92., en vigor desde 1993); Colombia (Ley 100 de 1993, en vigor desde 03/94)<sup>12</sup>.

- \* Programas privados; de capitalización; obligatorios; y complementarios: Costa Rica (02/95).

- \* Programas privados; de capitalización; voluntarios; y complementarios: Argentina (Ley 24241 de 09/93, en vigor desde 15/07/94)<sup>13</sup>.

Uruguay ha introducido un modelo híbrido entre los dos últimos tipos descritos, pasando de voluntario a obligatorio en función del nivel de renta.

---

<sup>12</sup> Con la característica de poder cambiar de Régimen cada tres años.

<sup>13</sup> Al ejercer la opción por la capitalización, la aportación del trabajador se destina al financiamiento del régimen de capitalización, en lugar de ir al de reparto.

En el cuadro resumen de las reformas llevadas a cabo se recoge la forma en que cada legislación hace tambalear los principios del reparto, bien eliminándolo, bien manteniéndolo pero acabando con la obligatoriedad en su afiliación o dándole un papel residual a nivel básico.

No obstante, ante el papel subsidiario de garantía y control de los nuevos sistemas dado al Estado, en el supuesto caso de que las reformas no den respuesta adecuada a las necesidades previsionales de la población, o en circunstancias económicas críticas, ésta sin duda deberá venir de instancias públicas, bien por prestaciones no contributivas, asistencia social o, en extremo, revirtiendo el proceso haciéndose el Estado cargo de los fondos y las obligaciones privatizados. En este sentido existe un peligro real de concentración de prestaciones a niveles mínimos en situaciones de inconstancia en las aportaciones o precariedad de los salarios, además de la incertidumbre sobre el futuro que puede ofrecer cualquier reforma estructural de estas características.

Para Chile, después de un período de bonanza económica con una rentabilidad media anual de los fondos del 12,20% (de Julio/81 a Diciembre/96), y difícilmente extrapolable a futuro, el promedio de la pensión por vejez en 1996 fue de 80.101 pesos (193\$ USA), siendo el ingreso mínimo imponible mensual a Junio de 1997 de 71.400 pesos (172\$ USA) y una pensión mínima por vejez e invalidez legalmente establecida en 54.72,52 pesos (132\$ USA) a la misma fecha<sup>14</sup>.

La posibilidad de reversión del proceso es expresamente recogida en la ponencia de Rodríguez Herrera<sup>15</sup> para la reunión técnica sobre reformas de las pensiones celebrada en Lisboa en noviembre de 1997, y referida al

---

<sup>14</sup>Se puede consultar el cuadro 8 del caso chileno en la página 317.

<sup>15</sup>Asesor de la Vicepresidencia de la República de Costa Rica - 1997.

caso de Costa Rica, país con una extensa experiencia democrática:

" La importancia relativa del régimen de beneficio definido y del de contribución definida es flexible y puede ser revisada en el futuro. Si en el futuro el país decide que la experiencia de las cuentas individuales no ha resultado tan exitosa como se prevé, sus fondos pueden ser reincorporados en los regímenes de protección básica, y las prestaciones definidas ocuparán nuevamente todo el espacio de la seguridad social. "

Como contrapunto las reformas tienden a uniformar el sistema, lo que supone eliminar las pensiones preferenciales y la multiplicidad de regímenes, con la común excepción de las fuerzas armadas; además de procurar uniformar y postergar la edad de retiro, en función de la mayor esperanza de vida de la población.

13 - Los costos fiscales de las reformas (cuando existe un sistema previo), para hacer frente a las pensiones causadas por los pasivos del antiguo sistema, reconocer las cotizaciones pasadas (o derechos adquiridos), de distinta manera en cada legislación<sup>16</sup>, y mantener las garantías legalmente establecidas para el nuevo sistema (incluida la pensión mínima), suponen un importante esfuerzo financiero por parte del sector público que se verá en la necesidad de incurrir en un déficit público adicional (desahorro público)<sup>17</sup> financiado por impuestos o vía deuda pública con parte de la inversión de los fondos de la capitalización individual en manos de las administradoras, o por las inversiones de las compañías de seguros de vida

---

<sup>16</sup>Ver cuadro resumen de las reformas previsionales desarrolladas al final del último capítulo, página 448.

<sup>17</sup>Para Chile, único país con experiencia suficiente, 5,9% del PIB para el período 1980-84, 5,6% para 1985-89, 4,5% para 1990-94. Cuadro 1 del caso chileno en la página 291.

directamente afectadas cuando la modalidad de acceso a la prestación es la renta vitalicia (pudiendo dar lugar a un `reparto encubierto`); o recortar recursos destinados a asistencia social, sanidad básica, gasto social en general, de gran importancia para la lucha contra la pobreza, pero que no generan derecho para los beneficiarios.

Esto sin olvidar los efectos indirectos que sobre el mercado financiero y el crecimiento pueden llegar a generar los fondos acumulados, aunque no se ha de cumplir necesariamente que la acumulación de un fondo de ahorro financiero se traduzca en inversión productiva. En este sentido, para Chile en 1996 el 17,9% de los fondos de pensiones estaba invertido en `letras hipotecarias`, y un 4,7% en bonos de empresa, contra un 42,1% en emisiones públicas y un 25,1% en renta variable; para este mismo año la participación de los fondos en la oferta global de estos instrumentos financieros representaba el 55,5% para las letras hipotecarias y bonos de instituciones financieras, 48,1% del total de bonos de empresas, 32,2% de las emisiones estatales y 4,2% de la renta variable<sup>18</sup>. Para Argentina en 1995 el 47,3% de las inversiones de las AFJP´s se centraba en títulos públicos, 5,9% en renta variable y sin representación por lo que a deuda hipotecaria se refiere.

En el caso de que se diera mayor ponderación a la inversión productiva (financiación a largo plazo de infraestructuras, construcción de viviendas vía mercado hipotecario, etc), se podría hablar de un importante efecto positivo para el desarrollo del país, y la Reforma hacia la capitalización tendría una ventaja innegable, a pesar de los inconvenientes ya tratados. Sin embargo, siguiendo con este razonamiento es fácil olvidar que las pensiones originalmente debieran ser instrumentos de política social y no

---

<sup>18</sup>Se pueden consultar los cuadros 4 y 13 del caso chileno en las páginas 300 y 327 respectivamente.

de tipo financiero.

14 - Desde un punto de vista técnico, las Reformas no necesariamente deben reemplazar los sistemas de reparto, en la mayoría de los casos inicialmente planteados como prima media escalonada (PME), aunque sea ineludible la corrección de los errores cometidos en su gestión y el ajuste a las nuevas realidades; la voluntad política una vez más es determinante al favorecer la gestión privada de importantes fondos acumulados provenientes de las contribuciones sociales, haciendo así que las decisiones y prioridades de inversión recaigan fuera de la órbita del Estado, quien limita su actuación a la reglamentación y control de las 'reglas del juego'. Sin embargo, la falta de participación de los directamente afectados, los trabajadores aportantes y los pensionados, pone en entredicho la 'legitimación popular del sistema' privándole de un componente esencialmente democrático.

15 - La Reforma Chilena, como se ha visto, es de referencia obligada y la puerta de entrada en la región de las distintas reformas implementadas en los últimos años. Todas ellas con elementos diferenciadores y correctores pero siempre alrededor de la capitalización individual.

La mayoría de los países latinoamericanos tienen factores de tipo político (más o menos democráticos y participativos, con mayor o menor oposición social organizada), jurídico, económico, social, laboral, demográfico y cultural, que pueden hacer inviable reproducir el modelo chileno puro. A pesar de ello, el hipotético mantenimiento de la capitalización individual como sistema de financiamiento y de muchas de las características básicas de dicho modelo muy probablemente haga que la mayoría de la población latinoamericana - pobre, informal, no asalariada, rural - continúe



al margen del sistema previsional.

16 - Los resultados que pueda ofrecer el nuevo régimen de pensiones basado en la capitalización individual a los futuros pensionistas son extremadamente sensibles a los tipos de interés; al grado de cumplimiento de la obligación de cotizar - para el trabajador informal, el trabajador temporal o estacional, la mujer que aporta ingresos adicionales a la unidad familiar en función de las necesidades y carencias y el jornalero en el campo, pensar en cumplir de forma estable con la cotización es una ilusión, con ingresos mínimos, cotizaciones mínimas y, por lo tanto, mínimas pensiones, se hace más difícil renunciar a una parte de la necesaria renta presente por una más que insuficiente renta futura -; y a la situación de la economía en general, así, si la gente cotiza menos años porque tiene períodos de desempleo o trabajo precario, se verán seriamente afectadas sus futuras pensiones<sup>19</sup>.

17 - Por lo que respecta a la dinámica privatizadora aplicada al sector de la salud, puede presentarse como obvia la necesidad de realizar un esfuerzo racionalizador en la atención sanitaria; sin embargo, la forma de plantear el problema y de buscar soluciones depende del objetivo que dicha racionalización persiga y que va a estar en función del pensamiento político que lo plantea.

Si racionalizar significa buscar la mayor eficacia y eficiencia de los recursos empleados, el aumentar la cobertura poblacional y el continuar con una tendencia a la universalización puede encontrar menor oposición que si se aplica con la intención de convertir la salud pública en un

---

<sup>19</sup>Un hombre con cónyuge, con una vida laboral de 45 años, con 12 años de éstos sin realizar aportes (laguna contributiva media estimada), obtendría una pensión a los 65 años con una tasa de sustitución del 36,6% si la rentabilidad real media del período de aportante fuese del 3% anual, 50,7% con una rentabilidad real del 4%, y 98,5% si dicha rentabilidad llegara al 6%. (Estimaciones realizadas por Doris Elter - reseñado en el libro de Juan Torres López).

negocio. El caso chileno muestra que el tratamiento de la salud por el sector privado puede suponer una discriminación económica en la cobertura de una necesidad básica de las personas y las familias. Eludir este peligro puede representar una irresponsabilidad de los técnicos y políticos encargados de este reiterado 'esfuerzo racionalizador'.

18 - Como corolario, decir que atendiendo a la equidad y la lucha contra la pobreza, no parece que ni la situación preexistente ni las reformas desarrolladas en América latina en materia de pensiones (capitalización individual) y sanidad (privatización parcial) propicien, o hayan propiciado, un grado satisfactorio de solidaridad entre los diferentes grupos sociales, ni hayan contribuido o vayan a contribuir a una mejor distribución del ingreso.

Estas reformas no parecen estar diseñadas sobre la realidad de la mayoría del pueblo latinoamericano, sino sobre las demandas políticas y económicas de la globalización.

## **ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS**

## ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS

		<u>Página</u>
<b>Cuadro 1</b>	Fechas de las primeras leyes sobre Seguridad Social en América Latina para los riesgos de I.V.M. Y Salud.	<b>42</b>
<b>Cuadro 2</b>	América Latina (12 países): Distribución porcentual de los hogares urbanos en situación de pobreza, clasificados de acuerdo a sus características determinantes.	<b>70</b>
<b>Diagrama 1</b>	Fuerzas de poder sobre el Ordenamiento Jurídico.	<b>77</b>
<b>Cuadro 3</b>	América Latina (14 países): Magnitud de la pobreza e indigencia.	<b>85</b>
<b>Cuadro 4</b>	América Latina (13 países): Cambios en el nivel y la distribución del ingreso de los hogares.	<b>86</b>
<b>Cuadro 5</b>	América Latina: tasas de analfabetismo y tasas brutas de escolarización alrededor de 1960 y 1990, en países agrupados de acuerdo con las etapas de la transición demográfica.	<b>102</b>
<b>Cuadro 6</b>	Propuesta mínima según grupos de edades, elaborada por UNICEF en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño.	<b>106</b>
<b>Cuadro 7</b>	América Latina: Población económicamente activa según años de estudio aprobados, por países clasificados según las etapas de transición demográfica, 1990.	<b>107</b>
<b>Cuadro 8</b>	Valor actual de los programas compensatorios para adultos equivalentes a la educación secundaria y de cuatro años de educación secundaria convencional.	<b>108</b>
<b>Cuadro 9</b>	América Latina: esperanza de vida al nacer, por quinquenios en países agrupados según etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025.	<b>115</b>
<b>Cuadro 10</b>	América Latina: probabilidad de sobrevivencia desde el nacimiento hasta los 60 años en países agrupados según las etapas de la transición demográfica.	<b>116</b>
<b>Cuadro 11</b>	América Latina: tasa global de fecundidad por quinquenios en países agrupados según etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025.	<b>117</b>
<b>Cuadro 12</b>	América Latina: tasa de mortalidad infantil, por quinquenios en países agrupados según etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2025.	<b>118</b>
<b>Cuadro 13</b>	América Latina: proporción de la población de 60 años y más en países agrupados según etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2020.	<b>119</b>
<b>Cuadro 14</b>	América Latina: Índice de dependencia (potencial) de la población de 60 años y más en países agrupados según etapas de la transición demográfica, entre 1950 y 2020.	<b>120</b>

## ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS

	<u>Página</u>
<b>Cuadro 15</b> América Latina: esperanza de vida a los 60 años de edad en países agrupados según etapas de la transición demográfica.	<b>121</b>
<b>Cuadro 16</b> América Latina: Empleo e ingresos medios en sectores de baja productividad en áreas urbanas 1990 - 1994.	<b>125</b>
<b>Cuadro 17</b> Crecimiento y desempleo del mercado de trabajo 1990 - 1995.	<b>127</b>
<b>Cuadro 18</b> América Latina (12 países): Porcentaje de ocupados pobres en cada inserción ocupacional y distribución porcentual del total de pobres - zonas urbanas - 1994.	<b>133</b>
<b>Cuadro 19</b> América Latina (13 países): Incidencia de la pobreza en algunas categorías de ocupación - zonas urbanas.	<b>134</b>
<b>Cuadro 20</b> América Latina (9 países): Incidencia de la pobreza en algunas categorías de ocupación - zonas rurales.	<b>135</b>
<b>Cuadro 21</b> América Latina (12 países): porcentaje de ocupados plenos con ingresos insuficientes; promedio de horas trabajadas e ingreso medio mensual en áreas urbanas - 1994.	<b>139</b>
<b>Cuadro 22</b> América Latina (13 países): tasas de desempleo abierto por sexo y nivel de instrucción en zonas urbanas - 1992.	<b>142</b>
<b>Cuadro 23</b> América Latina (17 países): estimaciones sobre la participación de la población activa urbana en el sector no estructurado. 1950 - 1980.	<b>155</b>
<b>Cuadro 24</b> América Latina (12 países): Población que trabaja en el sector informal urbano. 1980 - 1992.	<b>156</b>
<b>Cuadro 25</b> Gasto Social en América Latina 1990 - 1995.	<b>198</b>
<b>Cuadro 26</b> América Latina (15 países): Gasto Social como porcentaje del PIB y Gasto Social per cápita. 1994 - 1995	<b>199</b>
<b>Diagrama 2</b> América Latina (15 países): Gasto Social como porcentaje del PIB 94/95.	<b>200</b>
<b>Diagrama 3</b> América Latina (15 países): Gasto Social per cápita 1994 - 1995.	<b>200</b>
<b>Cuadro 27</b> América Latina (13 países): Gasto en Capital humano (educación + salud) 1994 -1995	<b>204</b>
<b>Diagrama 4</b> América Latina (13 países): Gasto en Capital humano (educación + salud) 1994 -1995	<b>205</b>
<b>Cuadro 28</b> América Latina (6 países): Impacto distributivo y Focalización del Gasto Social.	<b>207</b>

## ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS

	<u>Página</u>
<b>Diagrama 5</b> Sistematización de la Pobreza - diagrama causal.	<b>239</b>
<b>Diagrama 6</b> Sistematización de la Pobreza - diagrama de Forrester.	<b>240</b>
<b>Cuadro 29</b> Ordenamiento y Agrupación de los Países de América Latina, según el Desarrollo del Seguro / Seguridad Social: 1980.	<b>243</b>
<b>Cuadro 30</b> Desigualdades entre pensiones promedio de varios grupos de asegurados en Países seleccionados de América Latina: 1980 - 1987.	<b>253</b>
<b>Cuadro 31</b> América Latina (15 países): Evolución de algunos indicadores socioeconómicos, 1990 - 1996.	<b>261</b>
<b>Cuadro 32</b> Población Activa, ocupada y desempleada. 7 países analizados	<b>444</b>

### ANÁLISIS DE CASOS:

#### Chile

<b>cuadro 1</b> Déficit y ahorro previsional en la transición, 1980 - 1994.	<b>291</b>
<b>cuadro 2</b> Ahorro nacional bruto y ahorro externo entre 1970 - 1994.	<b>292</b>
<b>cuadro 3</b> Pasivos de los Fondos de Pensiones. Diciembre 95 - 96.	<b>295</b>
<b>cuadro 4</b> Evolución de la cartera de los fondos de pensiones. 1981 - 1996.	<b>300</b>
<b>cuadro 5</b> Límites de inversión por instrumentos.	<b>301</b>
<b>cuadro 6</b> Comisiones fijas y porcentuales.	<b>302</b>
<b>cuadro 7</b> Monto promedio y Número de pensiones pagadas en el sistema 82 - 96.	<b>316</b>
<b>cuadro 8</b> Ingreso imponible promedio de cotizantes dependientes por año 89 - 96.	<b>317</b>
<b>cuadro 9</b> Tasa de sustitución simple: pensión inicial con respecto a la última renta.	<b>319</b>
<b>cuadro 10</b> Rentabilidad real anual del Fondo de Pensiones 1981 - 1996.	<b>320</b>
<b>cuadro 11</b> Afiliados activos y cotizantes totales por año. 1981 - 1996.	<b>322</b>
<b>cuadro 12</b> Cobertura del Sistema Previsional. 1982 - 1996.	<b>323</b>
<b>cuadro 13</b> Participación de los Fondos de Pensiones en la oferta de instrumentos financieros. 1988 - 1996.	<b>327</b>

## ÍNDICE DE CUADROS Y DIAGRAMAS

### Página

#### **Argentina**

<b>cuadro 1</b>	<b>Número de afiliados y aportantes al SIJP por Régimen de aportes. 94 - 95</b>	<b>361</b>
<b>cuadro 2</b>	<b>Distribución del número de trabajadores en relación de dependencia por Régimen. 1995</b>	<b>362</b>
<b>cuadro 3</b>	<b>Distribución del N° de trabajadores autónomos por Régimen. 1995</b>	<b>363</b>
<b>cuadro 4</b>	<b>Recursos de cada componente del Sistema Único de Seguridad Social, según origen. 1995</b>	<b>364</b>
<b>cuadro 5</b>	<b>Recursos del Sistema Único de Seguridad Social. 1995</b>	<b>365</b>
<b>cuadro 6</b>	<b>Gastos del Sistema Único de Seguridad Social. 1995</b>	<b>365</b>
<b>cuadro 7</b>	<b>Cantidad de beneficios del régimen de reparto, según haber. 1995</b>	<b>366</b>
<b>cuadro 8</b>	<b>Límites de inversión por instrumentos.</b>	<b>367</b>
<b>cuadro 9</b>	<b>Inversiones de las AFJP, según composición de portafolio. 1995</b>	<b>368</b>

#### **Perú**

<b>cuadro 1</b>	<b>Cobertura del Sistema. 1993 - 1995</b>	<b>378</b>
<b>cuadro 2</b>	<b>Número de Afiliados al SPP. 1993 - 1996</b>	<b>378</b>
<b>cuadro 3</b>	<b>Número de pensiones por tipo de pensión. 1993 - 1995</b>	<b>379</b>
<b>cuadro 4</b>	<b>Rentabilidad real anual de la cuota. 1994 - 1995</b>	<b>379</b>
<b>cuadro 5</b>	<b>Límites de Inversión por instrumentos.</b>	<b>380</b>
<b>cuadro 6</b>	<b>Estructura de comisiones.</b>	<b>381</b>
<b>cuadro 7</b>	<b>Comisiones cobradas por las AFP. 1993 - 1996</b>	<b>381</b>

#### **CUADRO RESUMEN**

<b>NUEVOS MODELOS DE SEGURIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>448</b>
---	------------

## **BIBLIOGRAFÍA**



**BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:**

**- Agacino, Rafael**

Los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales y el Problema de la Impunidad.  
Crítica a la ideología y al sentido común dominantes.

Ponencia presentada en el Seminario Internacional 'Impunidad y sus efectos en los  
Procesos Democráticos'; Santiago de Chile, diciembre de 1996.

**- AISS - Asociación Internacional de la Seguridad Social.**

Problemas actuales de las Pensiones en America Latina.

AISS - Buenos Aires. 1.987.

**Alonso Herrero, Jose Antonio.**

- Mujeres maquiladoras y microindustria doméstica.

Ed. Fontamara. México D.F. 1.991

- Sexo, trabajo y marginalidad urbana.

Editorial Edicol/México. México D.F. 1.981.

**- Aninat, Eduardo; Larrain, Christian.**

Flujos de capitales: lecciones a partir de la experiencia chilena.

Revista de la CEPAL nº 60. Santiago de Chile, diciembre 1996

**- Aracil, Javier.**

Introducción a la Dinámica de Sistemas.

Alianza Universidad Textos; Madrid, 1986.

**- Argüelles Tejeda, F.**

Envejecimiento de la población e influencia en los Sistemas Pensionales.

C.I.E.S.S. (Centro Iberoamericano de Estudios de Seguridad Social) México D.F. 1.990.

**- Atienza Azcona, Jaime.**

La Deuda Externa y los Pueblos del Sur - El perfil acreedor de España.  
Manos Unidas; Madrid, 1998.

**- Baeza, Sergio y Manubens.**

Sistema Privado de Pensiones en Chile.  
Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile 1.988.

**- Baldwin, Peter.**

La Política de Solidaridad Social. Bases Sociales del Estado de Bienestar Europeo. 1875 - 1975.  
Mº de Trabajo y Seguridad Social. Colección Ediciones de la Revista de Trabajo nº 39.  
Madrid 1.990.

**- Barea, José; González Páramo, Jose Manuel** (Codirectores de la Comisión de Estudio).

Pensiones y Prestaciones por desempleo.  
Fundación B.B.V. Bilbao 1996.

**- Beveridge, William.**

Las Bases de la Seguridad Social.  
F. C. E. México D.F. 1.943.

**- Bochenski, I. M.**

Los Métodos Actuales del Pensamiento.  
Ediciones Rialp. Madrid 1.981.

**- Bunge, Mario.**

Teoría y Realidad.  
Ed. Ariel. Barcelona 1.985.

**- Bustamante Jeraldo, Julio.**

Funcionamiento del nuevo Sistema de Pensiones.  
ICARE. Santiago de Chile. 1.988.

- **Capilla Bolaños, J. Antonio.**

Guía Práctica de la Seguridad Social.

La Casa del Abogado. Santa Cruz de Tenerife 1.991.

- **Cárdenas, M. E. Olano, G.**

Reforma de la Seguridad Social en Salud.

FESCOL/FES/FRB. Bogotá 1.992.

- **Castiglia, Miguel; Martínez, Daniel; Mezzera, Jaime.**

Sector Informal Urbano: Una aproximación a su aporte al producto.

Documento n° 10. Equipo Técnico Multidisciplinar (ETM) - OIT; Santiago de Chile, 08/95.

- **Castro Gutierrez, Alvaro.**

La Financiación de las Pensiones en América Latina.

A. I. S. S. Buenos Aires 1.991.

- **CELADE** (Centro Latinoamericano de Demografía).

Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina -

Contribución al Diseño de Políticas y Programas.

CELADE - BID; Santiago de Chile, 1996

**CEPAL** (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) - ONU:

- El Gasto Social en América Latina: Un examen cuantitativo y cualitativo.

Cuadernos de la CEPAL n° 73

CEPAL; Santiago de Chile, diciembre 1994.

- Equidad y Transformación Productiva: Un enfoque integrado.

CEPAL; 3ª Edición; Santiago de Chile, febrero 1996

- Focalización y Pobreza.

Cuadernos de la CEPAL n° 71

CEPAL; Santiago de Chile, mayo de 1995.

- La Pobreza en América Latina. Dimensiones y Políticas.

CEPAL Estudios e Informes. 1.985.

- La Brecha de la Equidad - América Latina, El Caribe y la Cumbre Social.  
CEPAL; Santiago de Chile, 1997
- Panorama Social de América Latina 1.995.  
CEPAL. Santiago de Chile, diciembre de 1.995.
- Panorama Social de América Latina 1996.  
CEPAL. Santiago de Chile, enero de 1997.
- Panorama Social de América Latina 1997.  
CEPAL. Santiago de Chile, febrero de 1998.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Edición  
1996.  
CEPAL; Santiago de Chile, diciembre 1996.
- Panorama Económico de América Latina, 1996  
CEPAL; Santiago de Chile, septiembre de 1996.

**CIEDESS (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la S.S.):**

- Reforma de la Seguridad Social: Un desafío empresarial. Chile, experiencia de 15  
años.  
CIEDESS. Santiago de Chile. 1995.
- Modernización de la Seguridad Social en Chile. Resultados y Tendencias 1980 -  
1995.  
CIEDESS. Santiago de Chile, octubre 1996.
- El Ahorro Previsional.  
Impacto en los Mercados de Capitales y de la Vivienda.  
CIEDESS. Santiago de Chile. Abril 1995.

**- Conte Grand, Alfredo.**

Reparto o Capitalización - Gestión Pública o Privada. Aporte para las discusiones en materia  
de Seguridad Social.

ETM - OIT; Santiago de Chile, septiembre, 1995.

- **Conte Grand, Alfredo; Collin Gillio.**

Documentos O.I.T. 17 y 18 (Seguridad Social Chilena).

C. I. E. S. S. México D.F. 1.992

- **Contreras Quina, Carlos** (compilador)

El Desarrollo Social, tarea de todos.

Ed. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia. Santiago 1.994.

- **D Bertin, Hugo; M. Perrotto, Andrea.**

Los nuevos regímenes de capitalización en América Latina.

Superintendencia de AFJP´s - Serie Estudios Especiales n° 9; Buenos Aires, mayo 1997.

- **De la Fuente Dreyfus, Gregorio.**

Las ISAPRES.

Editorial Jurídica de Chile; Santiago de Chile, 1995.

- **Escobedo Lopez, María Isabel.**

La Financiación de la Seguridad Social y efectos finales sobre el empleo.

Mº de Trabajo y S. S. Tesis Doctorales. Madrid 1.989

- **E.T.M. (Equipo Técnico Multidisciplinar)**

Elementos para el diseño de políticas contra la exclusión social en Chile.

ETM - PNUD - IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales); Santiago de Chile, 12/95.

- **Feres, Juan Carlos.**

Notas sobre la medición de la pobreza según el método del ingreso.

Revista de la CEPAL n° 61. Santiago de Chile, abril 1997.

- **Fernández Saavedra, Gustavo.**

La transformación del Estado.

Ed. ILDIS Müller y asociados - Serie Democracia y sociedad - La Paz 1.995

**- Forrester, Vivianne.**

El Horror Económico.

FCE; Buenos Aires, 1997

**- Freire, Paulo.**

Pedagogía del Oprimido.

Editorial Siglo XXI - 1.995 (primera edición 1970).

**- García, Rigoberto; Cordero, F...**

Economía y Geografía del Desarrollo en America Latina.

F. C. E. México D.F. 1.987.

**- García Rodriguez, Isabel.**

Aspectos Internacionales de la Seguridad Social.

Mº de Trabajo y S. S. Tesis Doctorales. Madrid 1.988.

**- Gómez, Sergio; Klein, Emilio.**

Los pobres del campo - El trabajador eventual.

FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales) - PREALC - OIT; Santiago, 1993

**- Gonzalez Temprano, Antonio.**

El Estado del Bienestar en los países de la O.C.D.E.

Mº de Trabajo y S.S. Informes. Madrid. 1992.

**- Gracio Das Neves, Rui M.**

América Latina Al Descubierta.

IEPALA. Madrid. 1.992.

**- Hallak, Jacques.**

Invertir en el futuro - Definir las prioridades educacionales en el mundo en desarrollo.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo); Instituto Internacional de Planeamiento en la Educación (UNESCO).

Ed. Tecnos. Madrid 1.991

**- Hayek, Friedrich A.**

- Camino de Servidumbre.

Alianza Editorial. Madrid 1.990.

- La Fatal Arrogancia: Los errores del Socialismo.

Unión Editorial. Madrid 1.990.

**- Hernán Cheyre V.**

La Previsión en Chile: Impacto de una Reforma.

Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile 1.991.

**- Infante, Ricardo.**

Mercado de Trabajo y Pobreza urbana en el proceso de ajuste: nuevos desafíos y opciones de política.

PREALC - Documentos de Trabajo n° 382; OIT, octubre 1993

**- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina).**

Anuario Estadístico de la República Argentina, 1996.

INDEC; Buenos Aires, 1996.

**- Izaguirre, Carlos Alberto.**

La Seguridad Social en relación con el Desarrollo Económico.

Universidad de Lima. Lima 1.972.

**- Jackson, Dudley.**

Análisis Económico de la Pobreza.

Colección Mcmillan Vicens-Vives. Ed. Vicens-Vives; Barcelona, 1974.

**- Jaúregui, Marcela.**

Crisis y Reformulación del Régimen Previsional Argentino.

IDEP; Buenos Aires, 1996.

**- Jerez Mir, Rafael.**

Filosofía y Sociedad: Historia Social y Económica de la Filosofía.

Ed. Ayuso. Madrid. 1.987.

**- Johnson, Norman.**

El Estado de Bienestar en transición.

Mº de Trabajo y S.S. Informes. Madrid. 1990.

**- Kaztman, Rubén.**

Marginalidad e integración social en Uruguay.

Revista de la CEPAL nº 62. Santiago de Chile; agosto 1997.

**- Kenneth Galbraith, John.**

La Cultura de la Satisfacción.

Ed. Ariel Social Económica. Barcelona 1.992

**- López Cachero, Manuel.**

Fundamentos y Métodos de Estadística.

Ed. Pirámide; Madrid, 1988.

**- López Castaño, Hugo.**

Trabajadores urbanos independientes, ciclo de vida laboral y Seguridad Social en Colombia.

Instituto de Seguros Sociales - CIE - Universidad de Antioquía; enero de 1990.

**- Mac-Clure, Oscar.**

¿Exclusión en Chile? de la Desintegración a la Integración.

ETM - OIT; Santiago de Chile, diciembre 1994.

**- Mac-Clure, Oscar; Urmeneta, Roberto.**

Evolución de las políticas frente a la pobreza y la exclusión social en Chile.

ETM - Documento nº 30 - OIT; Santiago de Chile, 1996



- **Margozzini C., Francisco; Baeza, Sergio** (Editores).

Quince años después - Una mirada al sistema privado de pensiones.

Centro de Estudios Públicos, Santiago de Chile; diciembre, 1995.

- **Martínez Aguado, Juliana.**

La Seguridad Social - Elementos, propiedades y relaciones. Tesis Doctoral

Universidad Complutense de Madrid. Fac. CC.EE. Madrid 1.992.

- **Martínez, Silvio. Requena, Alberto.**

Dinámica de Sistemas.

Alianza Editorial; Madrid, 1986.

- **Mercer C & B**

Nueva Ley del Seguro Social - Descripción y análisis de las implicaciones para las compañías privadas.

Mercer C & B. México, D.F. Enero, 1996

- **Mesa Lago, Carmelo.**

- Modelos de la Seguridad Social en América Latina.

Edic. Siap. Planteos. Buenos Aires 1.977.

- La Seguridad Social y el Sector Informal.

O. I. T. Prealc. Santiago de Chile 1.990.

- Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales.

Revista de la CEPAL nº 60. Santiago de Chile, diciembre 1996.

- La Crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud. (Coordinador).

FCE. México D.F., 1986.

- La Crisis de la Seguridad Social y la atención a la Salud. (Compilador)

F. C. E. México D.F. 1.986.

- **Mesa Lago, Carmelo; Arrau, Patricio; Feldman, Jorge; etc.**

Regímenes Pensionales.

FESCOL/FAUS/CIID. Bogotá 1.992.

- **Mezzera, Jaime; Vega-Ruiz, María Luz.**

Trabajadores vulnerables y Sector Informal: De lo Económico y lo Normativo.

ETM - OIT; Santiago de Chile, enero 1995.

- **Minian, Isaac.**

Industrias Nuevas y Estrategias de Desarrollo para América Latina.

CIDE. 1.986

**Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (España):**

- Presupuestos de la Seguridad Social. Cifras y Datos 1.992.

Mº de Trabajo y S. S. Informes. Madrid 1.992.

- De la Pirámide al Pilar de Población. Los cambios en la población y la Seguridad Social en Europa.

Mº de Trabajo y S. S. Informes O.I.T. Madrid 1.990.

- El Sistema Argentino de Relaciones Laborales.

Mº de Trabajo y S.S. Colección Informes O.I.T. nº 40 - Informe Relasur - Madrid, 1994.

- Los Sistemas de Seguridad Social y las Nuevas Realidades Sociales.

Mº de Trabajo y S. S. Col. S.S. Madrid 1.989.

- **Mishra, Ramesh.**

El Estado del Bienestar en Crisis. Pensamiento y Cambio Social.

Mº de Trabajo y Seguridad Social. Madrid 1.984.

- **Modesto Escobar, R.**

La Identidad Social del Parado.

Mº de Trabajo y S. S. Tesis Doctorales. Madrid 1.989.

- **Molina, Carlos Gerardo.** (Editor)

La Seguridad Social - Una reforma pendiente.

Fedesarrollo - Fasecolda; Bogotá, 1991

- **Muñoz Alvarez, Guadalupe.**

La Seguridad Social de las Comunidades Europeas.

Ed. Aranzadi. Pamplona 1.992.

- **Newton Smith, W.H.**

La Racionalidad de la Ciencia.

Paidos Studio Básica. Barcelona 1.981.

- **Novales Cinca, Alfonso.**

Econometría.

Ed. Mc Grow Hill; Madrid, 1988.

- **Nicolau Barraincua, Marina.**

La Inversión Extranjera Directa, su contribución en el desarrollo económico de México (1.970 - 1.987).

Tesis - Universidad Autónoma de México. Facultad de Economía. México D.F. - 1.989.

- **Ocampo, José Antonio.**

Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina.

Revista de la CEPAL n° 65. Santiago de Chile, agosto 1998.

- **O.I.T.** (Organización Internacional del Trabajo).

Panorama Laboral de América Latina y el Caribe - 1998

O.I.T. Lima.1998

**O.I.S.S.** (Organización Iberoamericana de Seguridad Social):

- X Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.

Santa Cruz de la Sierra (Bolivia). 30/09 al 04/10 de 1991.

- XI Congreso Iberoamericano de Seguridad Social.  
Punta del Este (Uruguay). 05 al 08/12 de 1995.  
Edita Secretaría General de la OISS.
- B.I.S.S.I. (Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos). Edición 1996  
A.E.C.I. (Agencia Española de Cooperación Internacional) - OISS. Edita Secretaría General de la OISS. Madrid, 1996
- B.I.S.S.I. Edición 1998  
A.E.C.I. - OISS. Edita Secretaría General de la OISS. Madrid, 1998
- Las Reformas de la Seguridad Social en Iberoamérica.  
AIA - DTSS (Academia Iberoamericana de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social) - OISS; Madrid, octubre 1998.
  
- **O. M. S.** (Organización Mundial de la Salud)  
Economía de la Salud: Perspectivas desde América Latina.  
O. M. S. 1.989.
  
- **Osorio, Víctor; Cabezas, Iván.**  
Los hijos de Pinochet.  
Editorial Planeta chilena- 2ª Edición; Santiago de Chile, Junio 1995.
  
- **P. Hecquet.**  
Equilibrio Financiero de los Sistemas de Seguridad Social.  
A. I. S. S. Ginebra 1.986.
  
- **PET** (Programa de Economía del Trabajo).  
Economía y Trabajo en Chile 1995 1996 (conjunto de artículos).  
PET; Santiago de Chile, diciembre 1996.
  
- **Petras, James.**  
Padres e Hijos; dos generaciones de trabajadores españoles.  
E.C. Odeón; Barcelona, verano 1996.

- **PNUD** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).

Informe sobre Desarrollo Humano 1998.

Ediciones Mundi Prensa - PNUD. Madrid, 1998

- **Perry, Guillermo; Herrera, Ana María.**

Finanzas Públicas, estabilización y reforma estructural en América Latina.

Departamento de Desarrollo Económico y Social - BID - Serie de Doc. de Trabajo n° 165.

Washington, D.c. Julio de 1.993

- **Pieters, Danny.**

Introducción al Derecho de la Seguridad Social en los países de la C.E.E.

Ed. Civitas. Madrid 1.992.

- **Pita, Claudino.**

La Reforma Tributaria en América Latina en la década de los años 80.

Departamento de Desarrollo Económico y Social - BID - Serie de Doc. de Trabajo n° 164.

Washington, D.c. Julio de 1.993

- **Podesta, Bruno.**

Cooperación para el Desarrollo. Visión desde América Latina.

CIDEAL. Madrid 1.990.

**PREALC** - Programa Regional de Empleo para América Latina y El Caribe. OIT:

- Ventas Informales - Relaciones con el sector moderno.

PREALC - OIT. Santiago de Chile 1.990.

- Sobrevivir en la calle - El comercio ambulante en Santiago.

PREALC - OIT. Santiago de Chile 1.988.

- Urbanización y Sector Informal en América Latina, 1.960 - 1.980.

PREALC - OIT. Santiago de Chile 1.990.

- Lecciones sobre crédito al Sector Informal.

PREALC - OIT. Santiago de Chile 1.990.

- Más allá de la Regulación - El Sector Informal en América Latina.

PREALC - OIT. Santiago de Chile 1.990.

- Retrospectiva del Sector Informal urbano - Una bibliografía anotada. Ed.1991

PREALC - OIT. Ginebra 1.991.

- Retrospectiva del Sector Informal urbano - Una bibliografía anotada. Ed.1994

PREALC - OIT. Ginebra 1.994.

- Empleo en América Latina y la Heterogeneidad del Sector Informal.

PREALC - Documento de Trabajo nº 346 - OIT; Santiago de Chile, mayo 1990.

- **Presidencia de la República de Colombia.**

Plan de lucha contra la Pobreza Absoluta.

Presidencia de la República de Colombia. 1.988.

- **R. Moles, Ricardo.**

Historia de la Previsión Social en Hispanoamérica.

Ediciones Depalma; Buenos Aires, 1962.

- **Ramos, Joseph.**

Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina.

Revista de la CEPAL nº 62. Santiago de Chile, agosto 1997.

- **Redondo, Nélida.**

Ancianidad y Pobreza. Sectores populares urbanos.

Ed. Humanidad.

- **Ribadeneira, Juan Carlos.**

Pobreza Urbana: Enfermedad y comportamiento popular.

Centro Andino de Acción Popular. Quito 1.991.

- **Ritter, Gerhard A.**

El Estado Social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.

Mº de Trabajo y Seguridad Social. Colección Ediciones de la Revista de Trabajo nº 31.

Madrid 1991.

- **Roitman R. Marcos; Castro-Gil, Carlos.** (Coordinadores)

América Latina: Entre los Mitos y la Utopía.

Universidad Complutense de Madrid. Madrid 1.990.

- **Rubío Lara, María Josefa.**

La Formación del Estado Social.

Mº de Trabajo y Seguridad Social. Tesis Doctorales. Madrid 1.990.

- **Ruesga, Santos M.**

Los españoles ante la economía sumergida.

Centro de Investigaciones Sociológicas CIS - Opiniones y Actitudes nº 15. Madrid, 1998.

- **Ruiz Tagle, Jaime.**

El Nuevo Sistema de Pensiones en Chile - Una Evolución Previsoria (1981 - 1995).

PET; Santiago de Chile, enero 1996.

- **Schor, Juliet B.**

La Excesiva Jornada Laboral en Estados Unidos. La inesperada disminución del tiempo de ocio.

Mº de Trabajo y S.S. Colección Informes y Estudios Serie General nº 9. Madrid 1.994

- **Sierra Bravo, R.**

Tesis Doctorales y trabajos de Investigación Científica.

Editorial Paraninfo. Madrid 1.993

- **Silva, H. Antonio.**

El Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

INDEC; Buenos Aires, 1995

- **Soifer, Ricardo.**

Cambio Técnico y Mercado de Trabajo: Reestructuración industrial, Recursos Humanos y Relaciones Laborales en Argentina.

Proyecto Regional `Cambio Tecnológico y Mercado de Trabajo´. Documento nº 15. OIT -

ACDI (Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional); Santiago de Chile, 1995.

**- Soriano, Graciela.**

Simón Bolívar: Escritos Políticos.

Alianza Editorial; Madrid, 1990.

**- Superintendencia de Instituciones de Salud Previsional - ISAPRES.**

Boletín Estadístico. Enero - Diciembre 1996.

Sup. de ISAPRES; Santiago de Chile, 1997.

**Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones:**

- Boletín Estadístico Mensual. Junio 1997.

Sup. de AFP's; Santiago de Chile, Junio 1997.

- Evolución del Sistema Chileno de Pensiones nº 2 (1981 - 1996). Sup. de AFP's; Santiago de Chile, mayo 1997.

- Reformas a los Sistemas de Pensiones - Argentina, Chile, Perú.

Sup. de AFP's; Santiago de Chile, octubre 1996.

**Textos Legales:**

- Ley del Seguro Social y Reforma Parcial Venezolana.

Gaceta Oficial. Caracas 1.991

- Nueva Ley de Jubilaciones Argentina - Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (S.I.J.P.) Ley nº 24241 (1.992).

- D.L. nº 3500 de 1980, actualizado a septiembre de 1996, sobre el que se establece el nuevo sistema de pensiones chileno.

- Código de Trabajo en Chile (conjunto legislativo).

Editorial Siena; Santiago de Chile, 1997.

- Decreto Ley nº 25897, de diciembre de 1992 - Ley del Sistema Privado de Pensiones del Perú.



**- Thullen, Peter.**

Métodos Estadísticos y Análisis de Costos en Seguridad Social.

C. I. E. S. S. México D.F. 1.992

**- Torres López, Juan. (Coordinador).**

Pensiones Públicas: ¿Y mañana qué?.

Editorial Ariel; Barcelona, 1996

**- Uthoff, Andras.**

Reformas a los sistemas de pensiones, mercado de capitales y ahorro.

Revista de la CEPAL nº 63. Santiago de Chile, diciembre 1997.

**- Uzcategui Díaz, Rafael.**

Financiamiento de la Seguridad Social.

Banco Central de Venezuela. Caracas 1.989.

**- Vasco. U. Alberto.**

Estado y Enfermedad en Colombia.

Universidad de Antioquía. Antioquía 1.988.

**- Veloz Sancho, Idálide.**

25 Años del Seguro Social Campesino. 1968 - 1.993.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). Quito, 1.993.

**- Vicente Merino, Ana María.**

Análisis de un Sistema de Pensiones en el ámbito de la Seguridad Social. Tesis Doctoral.

Universidad Complutense de Madrid. Madrid, 1979.

**- Weller, Jürgen.**

Los Mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes.

CEPAL - Serie Reformas Económicas nº 11. Diciembre 1998

**Publicaciones periódicas:**

- El Resurgimiento de la Economía Iberoamericana.  
Revista del Instituto de Estudios Económicos. Madrid 1.992.
- El Estado del Bienestar Posible.  
Revista del Instituto de Estudios Económicos. Madrid, 1.994.
- Encuesta CASEN 1992 - 1994.  
Realidad Económico - Social de los Hogares en Chile.  
Ministerio de Planificación y Cooperación; Santiago de Chile, julio 1996.
- Información consolidada básica de los sistemas privados de jubilaciones y pensiones - Argentina, Colombia, Chile, Perú.  
3ª Versión; elaborada por la Asociación de Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones del PERÚ; Lima, abril 1996.
- Revista del CIAT (Centro Interamericano de Administradores Tributarios).  
1993/94. Organización de la Administración Tributaria en Países Americanos miembros del CIAT. 1994.
- Revista de Hacienda Pública Española 1/95.  
Competitividad y Economía del Bienestar (conjunto de artículos).  
Instituto de Estudios Fiscales; Madrid, 1995.
- Revista de la OISS.  
nº 4/98 - Ponencias constitutivas de la Reunión Técnica Internacional sobre 'La Reforma de los Sistemas de Pensiones', celebrada en Lisboa 26 y 28 de noviembre de 1997. OISS, Madrid, 1998.
- Síntesis - Revista de Ciencias Sociales Iberoamericanas.  
nº 23 - El Desarrollo Social en América Latina.  
A.V. Sociedad Editorial Síntesis, s.a. Madrid - Enero - Julio de 1995.
- Tópicos '90 - Cuadernos de Estudios.  
Globalización - Una Mirada Crítica.  
C.U. Diego de Medellín; Santiago de Chile, mayo 1997.
  
- Revista de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina). Nº 60, 61, 62, 63, 65 - Artículos reseñados por autor en la bibliografía. Santiago de Chile

**Congresos y Seminarios:**

- El Nuevo Sistema de Pensiones. Los intereses de los trabajadores y su repercusión en América Latina. Seminario 1996.

Ruiz Tagle, Jaime - Editor. PET; Santiago de Chile, marzo 1997.

- Memoria del II Congreso Interamericano Jurídico de Seguridad Social.

ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado). Montevideo 1.990.

- II Congreso Iberoamericano Sistema de Fondos de Pensiones. Santiago de Chile, 1-2-3 de mayo de 1996.

Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones. Santiago de Chile. 08/96.

- Seminario sobre Economía no Registrada.

Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). Buenos Aires, 1.987.

- Seminario sobre Políticas de Salud en América Latina.

Centro Latinoamericano de Desarrollo. Caracas. 1.987.

- I Seminario Internacional de Seguridad Social - CIEDESS - (Oct/92).

Estrategias para el Desarrollo de un Modelo Integrado de Seguridad Social. Edita CIEDESS (Corporación de Investigación, Estudio y Desarrollo de la Seguridad Social). Santiago de Chile. 1.995.

- I Simposium sobre Igualdad y Distribución de la Renta y la Riqueza.

Fundación Argentaria. Madrid, 1.993

**Entrevistas** en profundidad realizadas a expertos en los nuevos sistemas previsionales, y representantes de los distintos sectores afectados (Junio - Julio, 1997)

**\* Agacino Rojas, Rafael.**

Economista - Investigador del PET (Programa de Economía del Trabajo). Santiago de Chile.

**\* Arrieta Rodríguez, Adolfo.**

Corporación de Investigación y Asesoría Sindical - CIASI; Santiago de Chile.

**\* Conte Grand, Alfredo.**

Especialista en Seguridad Social de la Oficina Internacional del Trabajo, primero en PREALC y posteriormente en ETM; OIT. Santiago de Chile.

**\* Gaete, M<sup>a</sup> Elena.**

Directora del Centro de Investigaciones y Estudios de la Seguridad Social - CIEDESS. Santiago de Chile.

**\* De Marco, Raul C.**

Jefe de Operaciones Financieras de GENERAR - AFJP; Buenos Aires.

**\* Margozzini Cahis, Francisco.**

Gerente General de la Asociación Gremial de Administradoras de Fondos de Pensiones. Santiago de Chile.

**\* Meyer, Enrique.**

Central Unitaria de Trabajadores - CUT. Santiago de Chile.

**\* Norambuena, Jorge.**

Director del Instituto de Normalización Previsional - INP. Santiago de Chile.

**\* Pereira Albornoz, Rodolfo.**

Gerente General de Magister Internacional AFP. Santiago de Chile.

**\* Pérez, Eusebio.**

Colaborador del CIEDESS. Santiago de Chile.

**\* Quiroga Riobo, Gonzalo.**

Fiscal de Seguros. Superintendencia de Valores y Seguros de Chile. Santiago de Chile.

**\* Ramírez C., Apolonia.**

Economista. Investigadora del PET. Santiago de Chile.

**\* Schatán, Jacobo.**

Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo - CENDA. Santiago de Chile.

**\* Sibelli, Luigi.**

Gerente General de GENERAR - AFJP. Buenos Aires.

**\* Silva, Humberto Antonio.**

Especialista en Seguridad Social del INDEC. Buenos Aires.